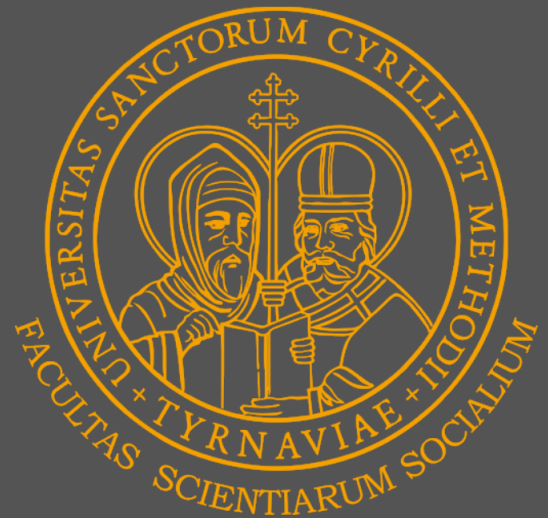


FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED
UNIVERZITA SV. CYRILA A
METODA V TRNAVE

SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Andrea Čajková
Daniel Klimovský
Natália Brovina Mulinová
(eds.)



ISBN 978-80-572-0167-0

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej
konferencie
doktorandov a mladých
vedeckých pracovníkov
Trnava, 5. november 2020

Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

*Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*

5. november 2020

Andrea Čajková

Daniel Klimovský

Natália Brovina Mulinová

(eds.)

Trnava 2021

SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Editori:

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.
doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.
Mgr. Natália Brovina Mulinová

Grafický Editor:

Mgr. Markéta Mackuláková

Recenzenti:

PhDr. Jozef Vlčej, PhD.
PhDr. Martin Švikruha, PhD.
Ing. Boris Dzuria, PhD.

Vedecký výbor konferencie:

doc. PhDr. Jaroslav Mihálik, PhD.
doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.
prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.
prof. PhDr. Jana Levická, PhD.
doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
doc. PhDr. Oľga Bočáková, PhD.
doc. PhDr. Tatiana Tökölyová, PhD.
doc. PhDr. Mária Davideková, PhD.
prof. Ing. Roman Horváth, PhD.
doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.
doc. JUDr. Bystrík Šramel, PhD.
prof. Valeriu Mosnega, DrSc.
prof. PhDr. Jan Rataj, CSc.
Dr.h.c. prof. PhDr. Blanka Říchová, Csc.
Dr.h.c. prof. PhDr. Marcela Gbúrová, Csc.
doc. Karen Henderson, Ph.D.
doc. Mgr. Peter Juza, PhD. Csc.
doc. JUDr. Jana Rescová, Csc.
doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.
doc. ThDr. Juraj Sedláček, PhD. DiS.

Organizačný výbor konferencie:

Mgr. Natália Brovina Mulinová, Mgr. Markéta Mackuľáková, Mgr. Anežka Borošová, PhDr. Kristína Hoghová, Ondřej Hynek, M.A., Mgr. Boris Kolman, Mgr. Lukáš Košťal, Mgr. Matúš Novák, Mgr. Emma Valigurská.


Za odbornú a jazykovú stránku jednotlivých príspevkov zodpovedajú autori.
Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho časti nemožno reprodukovať.

Medzinárodná konferencia s názvom Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov V. a zborník príspevkov z vedeckej konferencie boli realizované v rámci Týždňa vedy a techniky na Slovensku v roku 2020.

© Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020

ISBN 978-80-572-0167-0



Predslov

Vážení čitatelia,

predkladaný zborník prináša súbor príspevkov vychádzajúcich z prezentovaných výsledkov prác, ktoré účastníci predniesli na piatom ročníku medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s názvom Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov, konanej dňa 5. novembra 2020 online formou. Organizácia vedeckej konferencie bola zverená do rúk doktorandom Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, prebiehajúca v rámci Týždňa vedy a techniky na Slovensku. Konferencia bola rozdelená do šiestich rokovacích sekcií, tematicky zameraných na verejnú politiku a verejnú správu, ekonomiku a riadenie verejnej správy, sociálnu politiku a vzdelávanie a výzvy európskych štúdií a európskych politík. Rokovacími jazykmi jednotlivých sekcií boli slovenský, český a anglický. Svoje teoretické poznatky prednieslo, a tým zároveň obohatili rozmery spoločensko – vedných disciplín, celkovo 52 účastníkov zo štyroch krajín: Slovenska, Česka, Maďarska a Poľska. Ku konferencii boli prizvaní aj významní hostia: Mgr. Peter Kupec, riaditeľ Národnej agentúry programu EÚ Erasmus+ a doc. PhDr. Denisa Šoltésová, PhD., sociálna pracovníčka, pôsobiaca ako odborná psychoterapeutka a socioterapeutka. Ľudská spoločnosť si v posledných mesiacoch prešla významnou zmenou kvôli dopadu pandémie koronavírusu, čím si vynútila iný typ sociálnej interakcie, v ktorej sú obmedzené fyzické kontakty a čoraz dôležitejšie sú virtuálne kontakty. Piaty ročník medzinárodnej vedeckej konferencie upriamil pozorovať aj na túto zmenu paradigmy v sociálnej oblasti prírodných vied, najmä v politických vedách, čo podnietilo diskusiu z rôznych pohľadov, čím vytvoril priestor na výmenu názorov na meniaci sa svet a na spôsob, akým spoločenské a politické vedy pozerajú na tieto modifikácie paradigmy a metódy.

Veríme, že príspevky uverejnené v zborníku z piateho ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov podnietia čitateľov k novým vedecko-výskumným aktivitám v oblasti verejnej správy a verejnej politiky, európskych štúdií a politík i sociálnej politiky.

V mene organizačného výboru a vedenia Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave ďakujeme účastníkom a hosťom za ich participáciu a podnetné príspevky.

V Trnave, dňa 13. apríla 2021

Mgr. Natália Brovina Mulinová

Mgr. Markéta Mackuláková

Foreword

Dear readers,

The presented Proceeding brings a set of papers based on the presented results of works by participants at the fifth annual international scientific conference of doctoral students and young researchers entitled Social Sciences from the perspective of young researchers, held on November 5, 2020 online. The organization of the scientific conference was entrusted to doctoral students of the Faculty of Social Sciences of the University of St. Cyril and Methodius in Trnava, taking place as part of the Week of Science and Technology in Slovakia. The conference was divided into six sections, thematically focused on public policy and public administration, economics and governance, social policy and education, and the challenges of European studies and European policies. The working languages of the individual sections were Slovak, Czech and English.

A total of 52 participants from four countries: Slovakia, Hungary, Poland and Czech Republic presented their theoretical knowledge online. Important guests were also invited to the conference: Mgr. Peter Kupec, Director of the National Agency of the EU Erasmus + Program and Doc. PhDr. Denisa Šoltésová, PhD., Social worker, working as a professional psychotherapist and sociotherapist. Human society has undergone a significant change in recent months due to the impact of the coronavirus pandemic, forcing another type of social interaction in which physical contacts are limited and virtual contacts are becoming increasingly important. The 5th International Scientific Conference also drew attention to this paradigm shift in the social field of natural sciences, especially in the political sciences, which sparked discussion from various perspectives. In doing so, it has created a space for the exchange of views on the changing world and on the way in which the social and political sciences view these modifications of paradigm and methods.

We believe that the papers published in the proceedings of the fifth annual international scientific conference entitled Social Sciences will, from the perspective of young researchers, stimulate new scientific research in the fields of public administration and public policy, European studies and policies, and social policy.

On behalf of the organizing committee and the Board of the Faculty of Social Sciences UCM in Trnava, we would like to thank the participants and guests for their participation and inspiring comments.

In Trnava, on 13. April 2021

Mgr. Natália Brovina Mulinová

Mgr. Markéta Mackuláková

Príspevky účastníkov konferencie

DIVERZITA PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA V TEÓRII A PRAXI..... 10

Jozef Gašparík

KOLKO STOJÍ ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA? (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA OKRESNÝCH MIEST SR)..... 22

Lukáš Cíbik

PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY..... 31

Matúš Novák

KRÍZA DEMOKRACIE AKO VÝZVA VNÚTORNEJ POLITIKY ŠTÁTU..... 43

Natália Kováčová

TEORETICKÉ VYMEDZENIE KORUPCIE..... 53

Sabína Helešiová

AKTUÁLNE VÝZVY PROPAGÁCIE REGIÓNU V KONTEXTE FUNGOVANIA TURISTICKÝCH INFORMAČNÝCH CENTIER..... 62

Kristína Hoghová

VPLYV ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY NA OBLASŤ ŠPORTU..... 75

Erik Urc

ÚSTAVNOPRÁVNÉ VYMEDZENIE ORGANIZAČNÉHO PONÍMANIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY..... 86

Jozef Andrejčák

KONCEPCIA ŠTÁTNEJ POLITIKY PRE ŠPORT V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A JEJ DOPADY NA FINANCOVANIE VYBRANÉHO ŠPORTOVÉHO ZVÁZU..... 95

Kristína Dzureková

PRIAMA DEMOKRACIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE (DVE POZNÁMKY Z TEÓRIE ŠTÁTU A PRÁVA)..... 103

Lukáš Tomáš

VEREJNÁ SPRÁVA V DEMOKRATICKOM ŠTÁTE..... 109

Michaela Kakašová

PARLAMENTNÉ VOĽBY NA SLOVENSKU: BOJ BRATISLAVY A ZAHRANIČIA PROTI ZVYŠKU KRAJINY?..... 116

Jakub Gábor

DÔSLEDKY ZAVEDENIA ELEKTRONICKEJ VOĽBY NA VOLEBNÝ A STRANÍCKY SYSTÉM..... 129

Michal Baran

HODNOTOVÉ ORIENTÁCIE VLÁDNYCH KOALÍCIÍ A ZAVEDENIE TRINÁSTEHO DÔCHODKU NA SLOVENSKU	135
<i>Oskár Tóth</i>	
LEGISLATÍVNE ZMENY SÚVISIACE S PANDÉMIOU COVID-19 A ICH VPLYV NA VÝKON SAMOSPRÁVY	143
<i>Marek Šafár</i>	
HODNOTENIE VÝKONU A PRACOVNÉHO SPRÁVANIA ZAMESTNANCOV V ŠTÁTNEJ SPRÁVE	149
<i>Dominika Bernátová</i>	
FUNGOVANIE OBČIANSKÝCH ZDRUŽENÍ V OKRESE PIEŠŤANY	158
<i>León Richvalský</i>	
NATIONAL SECURITY IN THE TIME OF A PANDEMIC – THIRD COUNTRIES COVID-19 LESSON FOR THE CZECH REPUBLIC	168
<i>Ondrej Hynek</i>	
CURRENT CHALLENGES OF EUROPEAN COUNTRIES	175
<i>Lucrece Mireille Segning</i>	
PERSONAL DATA AT THE INTERSECTION OF EUROPEAN DATA PROTECTION, CONSUMER PROTECTION AND COMPETITION LAW	184
<i>Andrea Labanczs</i>	
THE FUTURE OF INTERNATIONAL INVESTMENT ARBITRATION: AN EU PERSPECTIVE	192
<i>Gábor Hajdu</i>	
ANOMALITIES OF LAW ENFORCEMENT REGARDING NEW RELIGIONS	197
<i>Kristof Ormandi</i>	
MOTIVATIONS OF VOLUNTEERS TO JOIN THE EUROPEAN SOLIDARITY CORPS (EVS) PROJECTS IN WROCLAW	204
<i>Azad Heydarov</i>	
COMMUNITY CARE IN THE FIELDS OF MENTAL HEALTH AND SINGLE EUROPEAN MENTAL HEALTH PACT	212
<i>Natália Brovina Mulinová</i>	
TRANSFORMATION OF SLOVAK SOCIETY SINCE THE VELVET REVOLUTION	218
<i>Ivana Pondelíková</i>	
DIGITALIZATION WITHOUT ETHICS – DOES THE NORMALISATION OF DIGITAL FORMS OF COMMUNICATION AND USE GIVE RISE TO A GENERATIVELY DIFFERENT VIEW OF SOCIAL INTERACTION?	227
<i>Wolfgang Storck</i>	
PRIESKUM FORMOVANIA EURÓPSKEHO OBČIANSTVA V SLOVENSKEJ SPOLČNOSTI	236
<i>Daniela Mališová, Jana Pecníková</i>	

ŽENY V ZASTUPITEĽSTVÁCH SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV A ICH PERCEPCIA VPLYVU ŽIEN NA ROZPOČTY SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV	248
<i>Anežka Borošová</i>	
RODOVÁ ROVNOSŤ VS. PRAVICOVÍ POPULISTI: NAKOLKO KONZERVATÍVNY SÚ PODPOROVATEĽIA PRAVICOVÝCH POPULISTICKÝCH STRÁN.....	260
<i>Alexandra Matejková</i>	
POLITICKÉ POČIATKY KRAJNE PRAVICOVÝCH Hnutí NA SLOVENSKU.....	267
<i>Boris Kolman</i>	
BREXIT: RIZIKÁ SPOJENÉ S REFERENDOM O EÚ	275
<i>Markéta Mackuľáková</i>	
AYALOVÉ PRÁVO V EURÓPSKEJ: KONCEPT A VÝVOJ.....	284
<i>Samuel Csóka</i>	
ZDRAVOTNÁ DIPLOMACIA A BOJ PROTI COVID-19: SKÚSENOSŤ SLOVENSKA A BRAZÍLIE	291
<i>Michaela Čiefová, Jakub Szabó, Barbora Janubová</i>	
EURÓPSKA ZELENÁ DOHODA V KONTEXTE CELOSPOLOČENSKÝCH ENVIRONMENTÁLNYCH VÝZIEV	307
<i>Róbert Király</i>	
EURÓPSKA ÚNIA V BOJI PROTI DEZINFORMÁCIÁM O OCHORENÍ COVID-19.....	314
<i>Emília Mariančíková</i>	
ŠIKANÁ AKO STÁLE AKTUÁLNY PROBLÉM SOCIÁLNEJ PRÁCE.....	320
<i>Emma Valigurská</i>	
DEZINFORMÁCIE O COVID-19 AKO HROZBA PRE PSYCHICKÉ A FYZICKÉ ZDRAVIE ĽUDSTVA.....	327
<i>Dávid Gajdoščík</i>	
SYNDRÓM VYHORENIA MANAŽÉRA.....	334
<i>Marcel Orenič</i>	
AKTUÁLNE PROBLÉMY SLOVENSKEJ SOCIÁLNEJ PRÁCE	343
<i>Michaela Vaceková, Jana Levická</i>	
ROZDIELY VO VÝDAVKOCH NA SOCIÁLNU OCHRANU VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH EÚ	351
<i>Lucia Dobrotová</i>	
ŠPECIFICKÉ OBLASTI VÝKONU SOCIÁLNEJ PRÁCE – PALIATÍVNA STAROSTLIVOSŤ NA SLOVENSKU	362
<i>Erika Ochabová</i>	
VÝZNAM ŠPORTU V ŽIVOTE ČLOVEKA SO ZDRAVOTNÝM ZNEVÝHODNENÍM.....	368
<i>Erika Štangová</i>	



DIVERZITA PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA V TEÓRII A PRAXI

Jozef GAŠPARÍK¹

Abstract

Participatory budgeting is relatively new phenomenon, which has been invented in Brazilian city – Porto Alegre. This new tool of citizen's participation has been spread in Slovakia just in last decade, and nowadays is part of public decision making in many regions and municipalities. Resulting from it popularisations around the world it has been subject of many researches and public institutions publications. Thanks to many researchers we determined many characteristics of participatory budgeting. This paper focuses on application of this new tool of public policy making in Slovakia in comparison to the theoretical approaches. Data analysis shows that slovak municipalities are much open to public participation than theory. There are mostly no topics or regional dividing of city. On the contrary slovak municipalities take their right in judging of citizen's project, which is one of the determinants of participatory budgeting in theoretical approaches.

Key words: *Participatory budgeting, Local governments, Public policy.*

ÚVOD

Participatívne rozpočtovanie je nástroj priamej demokracie implementovaný po prvýkrát v roku 1989, v brazílskom meste Porto Alegre. Od toho momentu sa tento spôsob participácie verejnosti na tvorbe verejnej politiky výrazne spopulárnil. Napríklad medzi rokmi 2005 a 2012 sa využívanie tohto nástroja, len v rámci samospráv v EÚ zvýšilo z 55 na viac ako 1300. (European Parliament, 2016) Je dôležité upozorniť i na to, že implementácia participatívneho rozpočtovania bola veľmi heterogénna a v konečnom dôsledku sa tak v praxi využíva celý rad foriem, ktoré spadajú pod označenie participatívne rozpočtovanie, no svojimi charakteristikami sa od seba pomerne jasne líšia. (Krenjova a Raudla, 2013; Sintomer a kol., 2013) Prezentované výsledky súvisia s výskumom, ktorý je venovaný odlišným spôsobom implementácie participatívneho rozpočtovania a charakteristikám jeho diferencovaných foriem v obecnej/mestskej samosprávnej praxi na Slovensku (Klimovský a Nemeč, 2021). Na tento účel je však potrebné vopred zadefinovať význam participatívneho rozpočtovania, samotný pojem participatívneho rozpočtu i súvisiace prvky, bez ktorých nie je možné analyzovať praktické uchopenie tohto nástroja.

Európsky parlament napríklad vníma prínos zavádzania participatívneho rozpočtovania ako priestor pre oživenie demokratickej participácie, posilnenie občianskej spoločnosti, modernizácie verejných služieb ale aj boj s korupciou (European Parliament, 2016). Európska únia sa s istým

¹ Mgr. Jozef Gašparík, Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Gondova ulica 2, 811 02 Bratislava 1 Slovensko, email: gasparikjozef1@gmail.com

Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja prostredníctvom grantu č. APVV-19-0108: "Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku".



oneskorením stala dôležitou arénou využívania participatívneho rozpočtovania, a to najmä vďaka západoeurópskym a severným krajinám, v ktorých si participatívne rozpočtovanie našlo mnohých priaznivcov (Ďžinič a kol., 2016). Dôležité je však poznamenať, že samotná implementácia tohto nástroja sa v Európe pomerne jasne líši od skúseností, ktoré poznáme z krajín Latinskej Ameriky (Ďžinič a kol., 2016).

Organizácia spojených národov (OSN) – UN Habitat považuje za jednu z najdôležitejších charakteristík participatívneho rozpočtovania to, že prepája demokratické procesy s konkrétnymi (aj) krátkodobými výsledkami. Tieto výsledky sa týkajú rôznych oblastí, pričom OSN spomína napríklad oblasť bývania, zdravotnej starostlivosti, vzdelávania či infraštruktúry. Základnou charakteristikou je podľa OSN teda rast životnej úrovne obyvateľov danej lokality (UN HABITAT, 2004). OSN zároveň demonštruje, že tento nástroj má v sebe potenciál byť implementovaný v rôznych krajinách po celom svete. Berúc do úvahy odlišnosti kultúr či politických režimov je preto nesmierne zaujímavé analyzovať jeho implementáciu v rôznych podmienkach i v rôznom čase.

Iný pohľad rozširuje komplexnosť vnímania participatívneho rozpočtovania o ďalšie charakteristiky. Ide najmä o zvýšenie zúčtovateľnosti, ktorá sa prejavuje tým, že miestni obyvatelia chápu lepšie svoje práva a požiadavky smerujúce k miestnej vláde (samospráve). Politici na základe toho reagujú citlivejšie na požiadavky miestnych obyvateľov a svojimi aktivitami nasledujú takto identifikované spoločné záujmy verejnosti. Participatívne rozpočtovanie smeruje aj k lepšiemu, teda kvalitnejšiemu a intenzívnejšiemu informovaniu verejnosti o verejných problémoch. Práve vďaka tomu môžu byť vypočítané a rozvíjané aj inak politicky „neviditeľné“, respektíve nevypočítané komunity. (Wampler a kol., 2018) Za takéto komunity je možné považovať napríklad rôzne sociálne znevýhodnené skupiny osídľujúce zvyčajne periférne časti miest.

Goldfrank (2007) rozdeľuje charakteristiky participatívneho rozpočtovania do dvoch úrovní, pričom sám zdôrazňuje, že užšia úroveň ho definuje príliš zužujúco. Naproti tomu širšia úroveň pomáha definíciu participatívneho rozpočtovania prepojiť s prvkami ako lobizmus, verejné stretnutia (napríklad na radnici), verejné vypočítania či referendá. (Goldfrank, 2007) Z tejto širšej definície vychádzame pri vymedzení niektorých zo sledovaných základných charakteristických, pretože pomerne jasne pomenúva veľmi konkrétne prvky, ktoré participatívny rozpočet obsahuje, respektíve má obsahovať. Zjednodušenie jeho definície hovorí úmysle pre implementáciu tohto nástroja, ktorým je prepojenie verejných autorít a občanov.

Svetová banka vydala k predmetnej téme dokument, ktorý pojednáva o konkrétnych prvkoch, modeloch a procesoch, ktoré participatívne rozpočtovanie z jej pohľadu obsahuje. Explicitne táto medzinárodná inštitúcia uvádza, že samospráva sa v rámci svojich kompetencií rozdelí do určitých častí, a to s cieľom lepšieho prerozdelenia prostriedkov prostredníctvom usporiadania konzultačných stretnutí. Tieto stretnutia sú usporadúvané počas roka a pre miestnych obyvateľov majú informatívny charakter. Ich obsahom nie je len obsah participatívneho rozpočtu ako taký, ale aj širšie aspekty rozpočtovania, tvorby verejných politík, verejné debaty o rôznych spoločenských témach, voľby politických kandidátov a podobne. Orgán moci, ktorý rozdeľuje prostriedky, by podľa Svetovej banky mal vytvoriť „Index kvality života“, ktorý by miestnej samospráve slúžil najmä na primeranejšiu podporu chudobnejších častí mesta či obce. (Wampler, 2007) Účelom participatívneho rozpočtu je podľa takéhoto vnímania výraznejšia a adresnejšia podpora chudobnejších a menej rozvinutých častí väčšími finančnými alebo materiálnymi prostriedkami. Ďalším mimoriadne dôležitým prvkom je deliberácia, ktorá má dve úrovne. Prvá úroveň deliberácie prebieha medzi účastníkmi na strane verejnosti, a to s cieľom nachádzania spoločných riešení o distribúcii alokovaných prostriedkov. Druhá úroveň sa vytvára



medzi verejnosťou, respektíve jej zástupcami a miestnymi politikmi, ktorí majú legitímne právo na prijímanie definitívnych rozhodnutí o využívaní alokovaných prostriedkov i o procesoch a obsahoch dotknutých verejných politik. Pred samotné hlasovanie o projektoch je podľa Svetovej banky zaradovaná fáza, kde volení zástupcovia miestneho obyvateľstva kontrolujú projekty a hodnotia ich možné sociálne prínosy. Finálne hlasovanie sa môže uskutočňovať tak tajne, ako aj verejne. Právom hlasovať však disponujú spomínaní zvolení zástupcovia a výsledok hlasovania sa zverejňuje. (Wampler, 2007) Podľa odporúčaní platí, že na celý priebeh dohliada rada, ktorá pozostáva z dvoch zástupcov každej územnej oblasti. Na konci dáva táto rada výsledné odporúčanie a po schválení projektov dohliada spoločne so zástupcami príslušnej miestnej samosprávy na monitorovanie ich implementácie. Svetová banka v súvislosti s participatívnym rozpočtovaním nezabúda ani na právo veta. Rozhodnutia, ktoré sú jedným z výsledkov participatívneho rozpočtovania, posielajú starosta (ako administratívna a politická hlava miestnej samosprávy) legislatívnym komisiám zastupiteľstva na posúdenie. Tieto komisie môžu individuálne projekty v odôvodnených prípadoch zablokovať. Ku koncu rozpočtovacieho obdobia sa zverejňujú správy o implementácii jednotlivých projektov, ktoré obsahujú výsledky monitoringu. (Wampler, 2007).

Táto komplexnejšia charakteristika realizácie participatívneho rozpočtovania poskytuje jedno z možných východísk pre porovnanie praktickej implementácie tohto nástroja. Berúc do úvahy uvedené vymedzenia a odporúčania môžeme konštatovať, že tieto sa vzájomne prelínajú a ponúkajú nám vcelku uspokojivý okruh charakteristík (prvkov), ktoré je možné sledovať a hodnotiť aj v komparatívnej perspektíve.

1. POUŽITÉ METÓDY

Východiská, ktoré boli prezentované v predchádzajúcej časti, slúžia ako „odrazový mostík“ pri definovaní základných parametrov participatívneho rozpočtovania. Vďaka nim môžeme definovať okruh charakteristík, ktoré sú v rámci prezentovaného výskumu sledované:

- deklarováný zámer v rámci participatívneho rozpočtovania informovať o demokratických procesoch a tvorbe verejnej politiky – deklarováný záujem bol v samosprávach zaznamenaný v prípade, že dokumenty týkajúce sa realizácie participatívneho rozpočtu v samosprávach sa týkali záujmu o širšie vzdelávanie verejnosti o tvorbe verejnej politiky respektíve demokratických mechanizmov,
- existencia deliberatívneho fóra – za deliberatívne fórum sa pri výskume považoval orgán pozostávajúci z občanov a prípadne aj predstaviteľov verejnej správy, ktorý mal v rámci participatívneho rozpočtovania svoje miesto na prezentáciu a prípadne hlasovanie o projektoch,
- rozdelenie samosprávy do územných častí – prítomnosť tejto charakteristiky sa posudzovala podľa realizácie projektu v rámci územných častí,
- verejné prezentácie projektov – daná charakteristika bola vyhodnocovaná ako prítomná v prípade, že samospráva vo svojich pravidlách ukotvuje možnosť verejného prezentovania projektov,
- tematické zameranie participatívneho rozpočtovania – prítomnosť tejto charakteristiky bola daná spomenutím tém participatívneho rozpočtu v pravidlách participatívneho rozpočtovania v danej samospráve,
- zámer na zvýhodňovanie projektov týkajúcich sa menej rozvinutých častí/spoločenstiev – prítomnosť tejto charakteristiky bola posudzovaná na základe možnosti pridelenia väčšieho počtu bodov/hlasov či inej hodnoty pre projekty so sociálnym charakterom,



- posudzovanie projektov zo strany samosprávy – táto charakteristika bola posudzovaná na základe toho či samospráva vopred posudzuje projekty s možnosťou ich vyradenia,
- hlasovanie zo strany zástupcov samosprávy – posudzované bolo uvedenie hlasovacieho práva pre predstaviteľov mesta respektíve samosprávy, dôležité bolo reálne a nie formálne hlasovanie o projektoch,
- transparentné zverejnenie výsledkov – pri tejto charakteristike bolo pozorovaným javom zverejňovanie víťazných projektov na transparentnom mieste, teda na internetovej stránke mesta, alebo samotného participatívneho rozpočtu.

Vybraných deväť charakteristík zodpovedá obdobným komparatívnym výskumom realizovaným v nedávnej minulosti (European Parliament, 2016; Džinić a kol., 2016). Tieto charakteristiky sú sledované v 11 vybraných miestnych samosprávach, ktoré majú do praxe zavedený nástroj s názvom „participatívny rozpočet“. Týchto 11 samospráv je vybraných vďaka tomu, že majú v porovnaní s inými miestnymi samosprávami na Slovensku relatívne dlhšiu skúsenosť s využívaním participatívnych rozpočtov. V tejto súvislosti boli vybrané všetky miestne samosprávy, kde bol participatívny rozpočet implementovaný niekedy v období rokov 2014 – 2016 a kde fungujú dodnes. V poradí podľa roku zavádzania participatívneho rozpočtovania ide o tieto miestne samosprávy: Bratislava – Nové Mesto, Banská Bystrica, Šaľa, Senica, Svätý Jur, Trnava, Liptovský Mikuláš, Hlohovec, Partizánske, Poltár, Vranov nad Topľou. Uvedené obdobie bolo stanovené ako relevantné pre tento výskum preto, že ide o obdobie, keď sa v slovenských podmienkach objavili prvé pokusy miestnych samospráv o implementáciu participatívnych rozpočtov. Mesto Ružomberok by z dátumového hľadiska taktiež spadalo do tejto kategórie (Klimovský, 2017), no vzhľadom na to, že si samospráva tento nástroj neosvojila do súčasnosti, do analýzy nebol zaradený.

2. ANALÝZA SAMOSPRÁV PODĽA VYBRANÝCH CHARAKTERISTÍK

Porovnanie nastavenia participatívneho rozpočtovania v sledovaných samosprávach bolo realizované prostredníctvom obsahovej analýzy verejne dostupných dokumentov (išlo napríklad o všeobecne záväzné nariadenia, štatúty, dôvodové správy a podobne). Pre analytické účely bola obsahová analýza rozšírená aj na internetové stránky vybraných samospráv. V niektorých prípadoch bolo nutné na dohľadanie potrebných informácií využiť aj ustanovenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

2.1 Zámer informovať o demokratických procesoch a tvorbe verejných politík v rámci participatívneho rozpočtovania

Participatívne rozpočtovanie v sebe ukrýva veľký vzdelávací potenciál a v tomto kontexte poskytuje verejnosti oveľa väčší objem informácií, než sú informácie týkajúce sa rozpočtovania a nakladania s verejnými zdrojmi. Úlohou tohto nástroja by malo byť napríklad i rozširovanie informácií o demokratických procesoch ako takých. Preto sa v tejto analýze bližšie pozrieme na deklarovaný zámer informovať prostredníctvom tohto nástroja o demokratickom rozmere spravovania verejných záležitostí.

Mestská časť Bratislava – Nové Mesto predložila v roku 2013 vlastným poslancom miestneho zastupiteľstva informáciu o dôvodoch pre zavedenie participatívneho rozpočtovania na svojom území. V správe sa uvádza i nasledovné konštatovanie: „Cieľom teda je nielen to, aby bola



verejnost' účastná na tvorbe rozpočtu, ale aj, aby jej na investíciách a projektoch, ktoré navrhne, skutočne záležalo. Zastupiteľstvo tak získa štruktúrovanejšie výstupy od verejnosti, ad hoc výstupy, ako aj možnosť flexibilnejšieho toku financií v prospech verejnosti.“ (Bratislava – Nové Mesto, 2013) Z tohto znenia je možné usudzovať, že zámerom mestskej časti síce bolo vťahnutie verejnosti do procesov tvorby verejného rozpočtu, no primárne pri tom samospráva sledovala vlastné záujmy a potreby. Vzdelávací prvok participatívneho rozpočtovania nebol samosprávou nijako vyzdvihovaný a pozornosť bola venovaná iba transparentnosti: „*zámerom je dosiahnuť transparentnosť samosprávnych orgánov, zrozumiteľnosť a sprístupnenie politických procesov v mestskej časti každému, kto prejaví záujem*“, čo však samo o sebe nezodpovedá vzdelávaciemu úmyslu tejto samosprávy. (Bratislava – Nové Mesto, 2017) Mesto Banská Bystrica v štatúte participatívneho rozpočtovania explicitne uvádza tieto štyri ciele: „*1) demokratické, otvorené a spoločné využívanie verejných zdrojov na tvorbu a realizáciu vlastných nápadov pre zlepšenie mesta, samosprávy a komunity; 2) umožnenie participácie čo najväčšiemu počtu obyvateľov Banskej Bystrice; 3) flexibilnejšie reagovanie na potreby a požiadavky obyvateľov mesta; 4) zvýšenie transparentnosti samosprávy.*“ (Banská Bystrica, 2019b) Ani tieto ciele však nie je jednoznačne možné považovať za zámer uchopiť participatívne rozpočtovanie ako nástroj občianskeho vzdelávania.

Ďalšie sledované krajské mesto, Trnava, ide v tomto smere ďalej, keď vo svojom všeobecne záväznom nariadení, ktorým sa stanovujú pravidlá participatívneho rozpočtu, explicitne uvádza tieto ciele: „*1) zvýšiť účasť obyvateľov mesta na verejných rozhodnutiach samosprávy a priblížiť jej fungovanie širokej verejnosti, 2) vytvoriť priestor pre aktivity a záujmy obyvateľov zameraných na zlepšenie života v meste.*“ (Trnava, 2019) Takáto formulácia poukazuje na zámer mesta Trnava využiť participatívne rozpočtovanie aj na zvýšenie miery informovania verejnosti v oblasti fungovania miestnej samosprávy. Mestá Liptovský Mikuláš a Hlohovec zvolili podobný prístup, ako mesto Trnava. V pravidlách participatívneho rozpočtu stanovuje mesto Liptovský Mikuláš nasledujúce ciele zavedenia tohto nástroja: „*zvýšiť transparentnosť samosprávnych orgánov, zrozumiteľnosť a sprístupnenie politických procesov v meste každému, kto o jeho fungovanie prejaví záujem.*“ (Liptovský Mikuláš, 2015) Prakticky totožnú formuláciu cieľa je možné nájsť aj v dokumente mesta Hlohovec. (Hlohovec, 2019) Týmto definovaním cieľa sa obe mestá zaradili do množiny tých samospráv, ktoré už pri zavádzaní participatívneho rozpočtovania vnímali (aspoň v deklaratórnej rovine) jeho vzdelávací potenciál aj vo vzťahu k samosprávnym mechanizmom fungujúcim v demokratických podmienkach.

Mesto Šaľa na svojej oficiálnej stránke k participatívne rozpočtovaniu uvádza nasledovné: „*Proces realizácie participatívneho rozpočtu prebieha tak, že skupiny obyvateľov alebo aj jednotlivci si navrhli projekty, ktoré by si želali realizovať s cieľom skrášlenia a zlepšenia podmienok života v meste Šaľa.*“ (Šaľa, 2015) Z tohto textu vyplýva, že účelom participatívneho rozpočtovania nie je rozvoj informovanosti týkajúcej sa demokracie alebo tvorby verejných politík. Mesto Partizánske deklaruje ambíciu naplňať potreby mesta, modernizovať správu vecí verejných, ale v analyzovanom dokumente nedeklaruje záujem o rozširovanie povedomia občanov o tvorbe verejných politík či zvýšenie ich záujmu o demokratické procesy v meste. (Partizánske, 2019) Mesto Poltár vo svojich zásadách participatívneho rozpočtu uvádza tento cieľ: „*demokratické, otvorené a spoločné využívanie verejných zdrojov na tvorbu a realizáciu vlastných nápadov pre zlepšenie mesta, samosprávy a komunity.*“ (Poltár, 2020) I v tomto prípade je teda vzdelávací potenciál participatívneho rozpočtovania opomenutý a zdôrazňuje sa prospešnosť nástroja pre samosprávu i zapojených obyvateľov.

Vranov nad Topľou nemá prijatý dokument týkajúci sa predmetného nástroja a na svojej internetovej stránke uvádza len strohé informácie o spôsobe uchádzania sa o prostriedky. (Vranov nad Topľou, 2020) Ešte menej jasná je z tohto pohľadu situácia v mestách Senica a Svätý Jur,



ktoré na svojich oficiálnych internetových stránkach ani v dokumentoch neuvádzajú dôvod pre zavedenie mechanizmu s názvom participatívny rozpočet.

2.2 Existencia deliberatívneho fóra

Deliberatívne fórum by podľa užších vymedzení malo byť súčasťou dobre fungujúceho participatívneho rozpočtu. Za deliberatívne fórum sa považuje taký prvok, ktorý umožňuje miestnym obyvateľom/verejnosti diskutovať o návrhoch projektov, alebo o projektoch samotných. Diskusia prebieha vnútri verejnosti ako aj medzi verejnosťou a predstaviteľmi samosprávy. V modeloch, ktoré sa najviac približujú k ideálu, majú deliberatívne fóra rozhodujúcu rolu a výsledky rozhodovania prijatých cestou týchto deliberatívnych fór sú považované za záväzné aj pre miestnych politických reprezentantov.

Mestská časť Bratislava – Nové Mesto má ukotvenú deliberáciu v rámci verejného stretnutia, na ktorom dochádza ku kvalitatívnemu hodnoteniu projektov. (Bratislava – Nové Mesto, 2017) Mesto Banská Bystrica vo svojom štatúte zakotvuje podobnú formu deliberácie v rámci participatívneho rozpočtovania, a to verejné zvažovanie. Nenazýva túto formu teda explicitne ako deliberatívne fórum, no obsahovo ide o takýto prvok. (Banská Bystrica, 2019b) Okrem týchto samospráv využívajú deliberatívne fóra aj ďalšie zo sledovaných subjektov, a to Hlohovec, Liptovský Mikuláš, Partizánske a Trnava.

Šaľa využíva participatívne rozpočtovanie bez mechanizmu hlasovania verejnosti (Šaľa, 2015). Spolu s Poltárom, Senicou, Svätým Jurom a Vranovom nad Topľou sa tak zaraďuje do skupiny samospráv, ktoré v rámci participatívneho rozpočtovania nevyužívajú deliberatívne fóra.

2.3 Rozdelenie samosprávy do územných častí

Pri participatívnom rozpočtovaní sa vo väčších mestách pomerne bežne využíva územné rozdelenie takýchto miest do menších územných celkov, respektíve častí, ktoré slúžia nielen na podávanie projektov zameraných na komunitné problémy, ale často sa v takto vymedzených celkoch následne aj hlasuje (oddelene a nezávisle na hlasovaniach v iných celkoch). Nás zaujímalo, či sledované samosprávy pracovali s ideou rozdelenia svojho územia do menších celkov, ktoré by viac odzrkadľovali napríklad špecifické charakteristiky miestnych komunit. Nezohľadňovali sme pri tom fakt, či územné rozdelenie slúžilo iba na navrhovanie projektov a prezentovanie projektových návrhov, alebo či takto oddelene bolo organizované napríklad aj hlasovanie o rozdelení disponibilných prostriedkov.

I keď by sa dalo predpokladať, že po tomto prvku siahnu predovšetkým najrozľahlejšie alebo z hľadiska sociálnej stratifikácie najheterogénnejšie samosprávy, tento predpoklad ostal nenaplnený. Spomedzi všetkých sledovaných samospráv totiž pri participatívnom rozpočtovaní svoje územie delí na menšie celky iba Senica. Podané a projekty sa rozdeľujú podľa príslušnosti k vymedzeným častiam v tomto meste. (Senica, 2018) Mestská časť Bratislava – Nové Mesto využíva akýsi hybridný model, keď časť zdrojov participatívneho rozpočtu je určená na takzvané celomestské projekty respektíve projekty týkajúce sa celej mestskej časti, a druhú časť je venovaná projektom, ktoré riešia komunitné problémy v jednotlivých obytných štvrtiach tejto mestskej časti. (Bratislava – Nové Mesto, 2017) Ostatné sledované samosprávy územne determinované podávanie a vyhodnocovanie projektov, či rozdeľovanie disponibilných zdrojov v rámci participatívneho rozpočtovania nevyužívajú.



2.4 Verejná prezentácia projektov

Verejná prezentácia navrhovaných projektov pre účely tohto výskumu mohla mať tak podobu prezentácie na deliberatívnom fóre, ako aj prezentácie prostredníctvom internetovej stránky, vybranej sociálnej siete, či tlačovín distribuovaných obyvateľom danej samosprávy.

Ukazuje sa, že verejné prezentácie projektov zvyčajne umožňujú tie samosprávy, ktoré využívajú aj mechanizmus hlasovania verejnosti. Naopak, tam, kde hlasuje o projektoch výlučne samospráva, využívanie verejných prezentácií absentuje. Napríklad mesto Banská Bystrica umožňuje prezentáciu projektov priamo na verejnom zvažovaní, ktorého sa môže zúčastniť ktokoľvek. (Banská Bystrica, 2019a) Opačným príkladom je Senica, ktorá nedeklaruje zámer poskytnúť priestor na verejnú prezentáciu projektových návrhov. (Senica, 2018) Túto absenciu vysvetľuje tým, že o projektoch rozhodujú príslušné časti mesta, a to prostredníctvom výborov a bez spoluúčasti verejnosti. (Informácia poskytnutá na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo strany mesta Senica) Podobne ani Vranov nad Topľou neumožňuje verejnú prezentáciu projektov. Podľa pravidiel ním využívaného participatívneho rozpočtovania sa po rozhodnutí, ktoré je v rukách predstaviteľov mesta, zverejňujú výlučne podporené projekty. (Vranov nad Topľou, 2020)

2.5 Tematické zameranie participatívneho rozpočtovania

Tematické zameranie participatívneho rozpočtovania bolo v sledovaných samosprávach posudzované na základe dokumentov, respektíve výziev smerom k predkladateľom projektových návrhov. Tematické zameranie je zvyčajne vopred stanovené samosprávou (niekde sa využíva aj model, pri ktorom dochádza k hlasovaniu alebo dohadovaniu o tematickom zameraní priamo na strane verejnosti) a prejavuje sa tým, že pre príslušné obdobie sú definované oblasti, na ktoré môžu byť projekty zamerané.

Mestská časť Bratislava – Nové Mesto neurčuje témy, na ktoré sa projekty riešiacie komunitné problémy musia orientovať, ale tematické oblasti sú stanové pre takzvané celomestské projekty. Zaujímavosťou je, že témy sa stanovujú na takzvanej „burze nápadov“. (Bratislava – Nové Mesto, 2017).

Svätý Jur prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia explicitne vymedzuje zámer na podporu určitých vopred definovaných tém (oblastí), ako sú životné prostredie, komunitný život, revitalizácia verejných priestranstiev a podobne. (Svätý Jur, 2015) V Hlohovci sa pri participatívnom rozpočtovaní využívajú participatívne komunity, ktoré sú rozdelené aj podľa tém, no proces ako taký nie je limitovaný apriórne určenými oblasťami, ktorých sa môžu projekty dotýkať. (Hlohovec, 2019) Spomedzi jedenástich sledovaných samospráv využíva prvok tematického zamerania participatívneho rozpočtovania päť z nich. Jedna ďalšia (mestská časť Bratislava – Nové Mesto) využíva tematický limit pre časť svojho participatívneho rozpočtu.

2.6 Zámer na zvýhodňovanie projektov týkajúcich sa menej rozvinutých častí/komunit

Jednou zo základných charakteristík pôvodného modelu participatívneho rozpočtovania v meste Porto Alegre bolo aj priznanie výraznejšej úlohy miestnym zaostávajúcim a vylučovaným komunitám. Preto sme aj pri tomto výskume sledovali, či takýto prvok využívajú i slovenské samosprávy.



I keď problematike marginalizovaných, vylučovaných, zraniteľných respektíve znevýhodňovaných komunit sa v posledných rokoch venovala na Slovensku zvýšená pozornosť, ani jedna zo skúmaných samospráv vo svojich podkladoch k participatívne rozpočtovaniu nedeklaruje zámer zvyhodňovať sociálne zamerané projekty, prípadne projekty venované problémom takýchto komunit.

2.7 Posudzovanie projektov zo strany samosprávy

Ďalšia charakteristika sa týka určovania vstupných kritérií a predbežného posudzovania projektových návrhov samosprávou (ešte pred ich samotným vstupom do rozhodovacích procesov v rámci participatívneho rozpočtovania). Pri sledovaní tejto charakteristiky sa posudzovalo najmä to, či samospráva určuje hranice rozhodovania a stanovuje napríklad kritériá nevhodných, či nežiaducich projektových návrhov, alebo či umožňuje vstup komukoľvek a s akýmkoľvek projektovým návrhom.

Je nesporne zaujímavé, že všetky sledované samosprávy predbežne posudzujú predložené projektové návrhy. Vranov nad Topľou posudzuje tieto projekty výlučne zo strany samosprávy, bez možnosti akejkoľvek participácie verejnosti. A napríklad mestská časť Bratislava – Nové Mesto a mesto Banská Bystrica posudzujú projektové návrhy len z hľadiska naplnenia formálnych kritérií, no aj v ich prípade ide o predbežné posudzovanie projektových návrhov.

2.8 Hlasovanie zo strany predstaviteľov samosprávy

Rozhodovací proces je na základe teórie v rukách volených predstaviteľov občanov. Celý proces teda smeruje k tomu, aby si z projektov nakoniec vybrali volení predstavitelia, ktorí majú predstavu o možnostiach a realite v meste. Pri posudzovaní relevantnosti hlasovania sme za hlasovanie predstaviteľov samosprávy nepovažovali formálne hlasovanie o projektoch, ktoré berie do úvahy vôľu občanov v hlasovaní. Určujúcim momentom pre splnenie tejto charakteristiky bolo reálne rozhodovanie zo strany politikov bez viazanosti na rozhodnutie participujúcich obyvateľov. Viaceré sledované samosprávy formálne schvaľujú výsledky participatívneho rozpočtovania na svojom území. Ak by sme však hodnotili hlasovanie o projektoch zo strany predstaviteľov samosprávy, z reálne hľadiska, tak takto hlasujúce sú len mestá Senica, Svätý Jur, Poltár a Vranov nad Topľou. Partizánske rozdeľuje participatívny rozpočet na dve úrovne. V prvej ide o projekty, ktoré sú odporúčaním pre mesto, tieto posudzuje mesto. A druhé sú projekty, ktoré sú určené pre realizáciu predkladateľom projektu a tie posudzujú občania verejným hlasovaním. Ide teda o čiastočné splnenie tejto charakteristiky. (Partizánske, 2019) Šaľa podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám poskytla informáciu, že o projektoch sa nehlasovalo keďže sa vyhovelo všetkým podaným projektom. (Informácia poskytnutá na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo strany mesta Šaľa).

2.9 Transparentné zverejňovanie výsledkov

Za splnenie tejto charakteristiky sa považuje zverejnenie finálnych podporených projektov na verejne dostupnom mieste. Za splnenie sa považuje aj zámer k tomuto definovaný v dokumente o participatívnom rozpočtovaní.

S výnimkou Svätého Jura zverejňujú všetky skúmané samosprávy výsledky participatívneho rozpočtovania na transparentnom mieste. Vo všetkých prípadoch ide o webovú stránku mesta, prípadne webovú stránku participatívneho rozpočtu.



VÝSLEDKY A DISKUSIA

V úvode výskumu boli stanovené charakteristiky na základe ktorých boli analyzované vybrané samosprávy. Sumarizujúce výsledky k týmto charakteristikám za všetky sledované mestá ponúka Tabuľka 1. Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že je možné pozorovať jednu charakteristiku, ktoré spĺňajú všetky samosprávy. Touto charakteristikou je prvotné posudzovanie projektov zo strany samosprávy. V niektorých prípadoch išlo dokonca o jediné posudzovanie projektov. Z tohto pohľadu sú samosprávy akousi kontrolnou rukou, ktorá má moc umožniť vstup projektu do rozhodovacieho procesu. Z pohľadu literatúry je toto štádium žiaduce pre prípadné nesplnenie formálnych kritérií, akou je napríklad výška požadovanej sumy.

Analýza zároveň identifikovala charakteristiku, ktorú nespĺňa ani jedna pozorovaná samospráva. Ide o zvýhodňovanie sociálnych projektov, ktoré bolo badateľné napríklad v Latinskej Amerike. Účelom takto nastavených participatívnych rozpočtov je podpora menej rozvinutých komunít v meste. Rovnako si tento nástroj osvojila aj Organizácia spojených národov, ktorá v ňom vidí prvok na znižovanie spoločenských rozdielov. Vo vybraných samosprávach na Slovensku sa tento prvok nevyskytuje.

Z pohľadu splnenia charakteristík u väčšiny pozorovaných samospráv na Slovensku môžeme vyvodiť záver, že väčšina samospráv nerozdeľuje participatívny rozpočet do územných častí, zverejňuje výsledky participatívnych rozpočtov, využíva deliberatívne fóra a neumožňuje hlasovať výlučne predstaviteľom samosprávy. Pri hlasovaní predstaviteľov samosprávy je potrebné dodať, že väčšina pozorovaných samospráv umožňuje hlasovať o projektoch verejnosti. To je z pohľadu participácie verejnosti možné považovať za pozitívny fenomén. Tematické zameranie participatívneho rozpočtu využíva presná polovica pozorovaných samospráv.

Celkové pozorovanie napovedaná, že pozorované samosprávy chápajú pojem participácie verejnosti intenzívnejšie než literatúrou stanovené charakteristiky. Môžeme povedať, že vo väčšine prípadov idú samosprávy dokonca nad tento rámec. Vybrané samosprávy naopak nevyužívajú v plnej miere mechanizmy, ktoré by mohli tento proces obmedzovať. Nestanovujú napríklad možnosť zvýhodňovať sociálne projekty či naviazanie projektov na určité územie. V polovici prípadov sa v pozorovaných samosprávach nevyužíva ani tematické zameranie. Samosprávy radšej stanovujú pomerne široké témy, ktoré uchopujú verejnoprospešný účel projektu. Spomínaná prax na niektoré výnimky uchopuje občana ako výrazného aktéra participácie, vrátane jeho formálne uchopeného postavenia. Ide najmä o Bratislavu – Nové Mesto, Banskú Bystricu, Trnavu, Liptovský Mikuláš, Partizánske a Hlohovec.

Napriek tomu stoja za zmienku aj tie samosprávy, ktoré za pojem participácie verejnosti skrývajú mechanizmus na dotovanie občianskych projektov, bez možnosti výraznejšieho zapájania verejnosti. V tejto oblasti ide najmä o Svätý Jur, Šaľu, Vranov nad Topľou a Senicu, ktoré nedeklarujú záujem rozvíjať informovanosť občanov o veciach týkajúcich sa verejných procesov, neuchopujú deliberatívne fórum ako priestor pre konzultáciu projektov zo strany verejnosti, neumožňujú verejnú prezentáciu projektov a hlasovanie umožňujú výlučne zo strany predstaviteľov samosprávy (spravidla poslancov). Svätý Jur transparentne nezverejňuje ani výsledky podporených projektov.

Priestorom pre ďalší výskum v tejto oblasti je možnosť pozorovania ďalších faktorov, ktoré mohli vplývať na uvedené výsledky. Z hľadiska výskumu by bolo zaujímavé pozorovať napríklad veľkosť obce, výšku rozpočtu pre participatívny rozpočet, počet zapojených projektov či transparentnosť v iných oblastiach samosprávy. Na základe toho by mohlo dôjsť k odhaleniu



d'alších korelujúcich premenných k výsledkom nášho výskumu. Pre limity výskumu je potrebné brať do úvahy, že pre vyslovenie všeobecných záverov, hoci len na území Slovenska, je potrebné zohľadniť väčšiu vzorku prípadov. Rovnako je potrebné brať do úvahy limity pozorovania, ktoré mohli byť spôsobené absenciou pozorovania jednotlivých procesov v teréne, ktoré mohli byť v praxi uskutočnené inak, ako boli prezentované v dokumentoch či v stanoviskách samospráv.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BANSKÁ BYSTRICA. 2019a. Všetky víťazné projekty z Participatívneho rozpočtu mesta sme úspešne zrealizovali. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.banskabystrica.sk/aktuality/2019/vsetky-vitazne-projekty-z-participativneho-rozpocetu-mesta-sme-uspesne-zrealizovali/>>.

BANSKÁ BYSTRICA. 2019b. Štatút participatívneho rozpočtu. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://cdn.banskabystrica.sk/2020/10/%C5%A0tat%C3%BA-participat%C3%ADvneho-rozpo%C4%8Dtu-Mesta-Bansk%C3%A1-Bystrica-2019.pdf>>. 12s.

BRATISLAVA – NOVÉ MESTO. 2013. Informácia o zavádzaní mechanizmov pre participáciu verejnosti v Mestskej časti Bratislava – Nové Mesto. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://pr.banm.sk/liferay/dokumenty>>. 3s.

BRATISLAVA – NOVÉ MESTO. 2017. MAT13-PRAVIDLA Participatívneho rozpočtu. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://pr.banm.sk/liferay/dokumenty>>. 12s. Dostupné na internete: <https://www.mikulas.sk/filesII/mesto/pravidla_prt.pdf>. 6s.

DŽINIČ A KOL. 2016. Participatory budgeting: a comparative study of Croatia, Poland and Slovakia. NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy, roč. 9, č. 1, s. 31 – 56.

EUROPEAN PARLIAMENT. 2016. Participatory Budgeting: An Innovative Approach. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI%282016%29573894_EN.pdf>. 7s.

GOLDFRANK, B. 2007. Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. Participatory Budgeting, č. 143, s. 91 – 126.

HLOHOVEC. 2019. Pravidlá participatívneho rozpočtu mesta Hlohovec. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <https://www.hlohovec.sk/download_file_f.php?id=1287770>. 13s.

HLOHOVEC. 2020. Mestská stránka. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.hlohovec.sk/participativny-rozpocet-2019-2020.html>>.

KLIMOVSKÝ, D. 2017. Participatory Budgeting in Slovakia: Experience from Bratislava and Ružomberok. In: KLIMOVSKÝ, D. (ed.) Participatory Budgeting. Bratislava: NISPAcee, 2017, s. 14 – 18. [online]. [cit. 16-10-2020]. dostupné na: <http://www.nispa.org/files/publications/training/Participatory_budgetingENG.pdf>.



KLIMOVSKÝ, D., NEMEC, J. 2021. Local Self-Government in Slovakia. In: Brezovník, B., Hoffman, I., Kostrubiec, J. (eds.): Local Self-Government in Europe. Maribor: Institute for Local Self-Government Maribor, s. 355 – 382.

KRENJOVA, J., RAUDLA, R. 2013. Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies. Halduskultuur – Administrative Culture, roč. 14, č. 1, s. 18 – 46.

LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. 2015. Pravidlá participatívneho rozpočtu mesta Liptovský Mikuláš. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na: <https://www.mikulas.sk/filesII/mesto/pravidla_prt.pdf>.

LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. 2020. Participatívny rozpočet. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mikulas.sk/samosprava/zakladne-dokumenty/participativny-rozpocet/>>.

PARTIZÁNSKE. 2020. Komunitný participatívny rozpočet. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.partizanske.sk/komunitny-participativny-rozpocet.phtml?id5=26327>>.

POLTÁR. 2020. Zásady participatívneho rozpočtu mesta Poltár na rok 2020. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.poltar.sk/mestske-zastupitelstvo/participativny-rozpocet/>>.

SENICA. 2017. Participatívny rozpočet. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://senica.sk/clanok/participativny-rozpocet>>.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. 2013. Participatory Budgeting in Europe. Democracy and Public Service in the 21th Century. Farnham: Ashgate.

SVÄTÝ JUR. 2015. Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Svätý Jur 6/2015 o poskytnutí finančných príspevkov (dotácií, grantov) mestom Svätý Jur a participatívnom rozpočte. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <https://www.svatyjur.sk/data/MediaLibrary/2534/VZN%206_2015%20o%20poskytnut%C3%AD%20finan%20prostr%20TRANSFERY%202015.doc>. 12s.

ŠALA. 2015. Participatívny rozpočet. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://sala.sk/clanok/participativny-rozpocet>>.

ŠALA. 2019. Záujem o participatívny rozpočet je veľký. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://sala.sk/clanok/zaujem-o-participativny-rozpocet-je-velky>>.

TRNAVA. 2019. V hlasovaní Participatívneho rozpočtu pre Trnavu 2019 bodovalo trinásť projektov občanov. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.trnava.sk/sk/aktualita/v-hlasovani-participativneho-rozpocetu-pre-trnavu-2019-bodovalo-trinast-projektov-obcanov>>.

TRNAVA. 2020. Všeobecne záväzné nariadenie č. 507, ktorým sa určujú pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <http://pr.trnava.sk/wp-content/uploads/2020/04/vzn_507.pdf>. 10s.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

UN-HABITAT. 2004. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. United Nations. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://scarp.ubc.ca/sites/scarp.ubc.ca/files/72%20questions%20asked%20about%20participatory%20budgeting.pdf>>. 86s.

VRANOV NAD TOPLĽOU. 2020. Participatívny rozpočet. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.vranov.sk/Samosprava/Hospodarenie/Participativny-rozpocet/>>.

WAMPLER, B. A KOL. 2018. Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <http://transparency-initiative.org/staging/wp-content/uploads/2018/03/spreading-pb-across-the-globe_jan-2018-1.pdf>. 57s.

WAMPLER, B. 2007. Participatory budgeting. World bank. Washington. [online]. [cit. 16-10-2020]. Dostupné na internete: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>>. 269s.



KOLKO STOJÍ ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA? (PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA OKRESNÝCH MIEST SR)

Lukáš CÍBIK²

Abstract

The aim of the paper is to approach and quantify the operating costs of individual district towns in Slovakia. By determining the amount of expenditure of individual Slovak district cities on their own operation, we are able to compare the relative representation of expenditure on executive and legislative bodies. The operating costs of the district town fall into the costs reported in the expenditure component of the general public service. Partial values are obtained from budgetary and economic documents of all Slovak district cities during the years 2013-2018. The result of our work is the quantification, analysis and comparison of per capita costs for the actual functioning of district cities.

Key words: District town, Slovakia, General public services, Expenditures.

ÚVOD

Obce a mestá sú základnou funkčnou jednotkou územnej samosprávy na Slovensku. Podľa Štatistického úradu SR bolo v roku 2014 na Slovensku celkovo 2890 miestnych územnosprávnych jednotiek, z toho 141 miest (Štatistický úrad SR, 2014). V rámci miest majú špecifický štatút a postavenie okresné mestá, ktoré sú sídlami okresných orgánov (Šramel, Horváth, Machyniak, 2019). Náš výskum sa zameria na výskum nákladov na financovanie chodu práve týchto okresných miest. Snažíme sa odhaliť koľko stojí chod konkrétnych okresných miest, všímať si prípadné disparity a porovnať náklady na chod jednotlivých okresných miest v prepočte na jedného obyvateľa. Výsledkom nášho prieskumu bude jasné stanovenie nákladovosti na chod a fungovanie jednotlivých okresných miest na Slovensku počas šiestich rokov medzi rokmi 2013-2018.

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Náš príspevok sleduje výšku nákladov na chod samospráv okresných miest počas rokov 2013-2018. Na Slovensku máme celkovo 79 okresov. Mesto Bratislava i Košice sú tvorené viacerými okresmi, ktoré vymedzujú mestské časti (Bratislava I – V, Košice I – IV, Košice okolie). Pri našom výskume však budeme Bratislavu aj Košice považovať za jedno okresné mesto a výdavky na chod samosprávy budú reprezentované výdavkami mestského magistrátu. Tým si zjednodušíme našu úlohu a budeme sa môcť vyvolať zo zložitej situácie. Samozrejme, že máme na pamäti obmedzujúce faktory tohto prístupu, ale vzhľadom na rozsah sledovanej vzorky, časového radu a premenných, sme schopní si takýto postup obhájiť. Celkovo si teda vo finálnej

² PhDr. Lukáš Cíbič, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, Slovenská republika, E-mail: lukas.cibik@ucm.sk



podobe budeme všímať údaje zo 71 okresných miest.

Okresné mestá sme rozdelili do niekoľkých veľkostných skupín na základe priemerného počtu obyvateľov v rokoch 2013-2018. Príspevok operuje s rozdelením okresných miest na metropoly (429 564 – 239 095 obyvateľov), krajské mestá (89 138 – 55 537 obyvateľov), veľké mestá (54 978 – 22 861 obyvateľov), stredné mestá (22 653 – 14 967 obyvateľov) a malé mestá (14 803 – 5 485 obyvateľov). Rozdelenie okresných miest do týchto skupín nebolo náhodné, ale snažili sme sa dosiahnuť početne vyrovnané skupiny veľkých, stredných a malých miest po odrátaní metropol a krajských miest. V našom prípade sme teda od celkového počtu okresných miest 71 odrátali dve metropoly (sú zároveň aj krajskými mestami) a tento získaný počet okresných miest sme ešte znížilo o ďalších 6 krajských miest. Očistením celkového počtu okresných miest (71) o metropoly (2) a krajské mestá (6) sme dosiahli úroveň 63 okresných miest. Tie sme následne rozdelili do troch rovnako početných skupín (21) podľa priemerného počtu obyvateľov. Výsledné rozdelenie ilustruje tabuľka 1.

Tabuľka 1: Rozdelenie okresných miest SR podľa priemerného počtu obyvateľov 2013-2018

MESTÁ	
Metropoly (2)	Bratislava, Košice
Krajské mestá (6)	Banská Bystrica, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina
Veľké mestá (21)	Martin, Poprad, Prievidza, Zvolen, Považská Bystrica, Michalovce, Nové Zámky, Spišská Nová Ves, Komárno, Humenné, Levice, Bardejov, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Piešťany, Ružomberok, Topoľčany, Trebišov, Čadca, Rimavská Sobota, Pezinok
Stredné mestá (21)	Partizánske, Dunajská Streda, Vranov nad Topľou, Šaľa, Hlohovec, Brezno, Senica, Nové Mesto nad Váhom, Snina, Senec, Rožňava, Žiar nad Hronom, Dolný Kubín, Bánovce nad Bebravou, Púchov, Malacky, Kežmarok, Stará Ľubovňa, Kysucké Nové Mesto, Galanta, Skalica
Malé mestá (21)	Levoča, Detva, Sabinov, Revúca, Veľký Krtíš, Myjava, Zlaté Moravce, Bytča, Svidník, Stropkov, Banská Štiavnica, Tvrdošín, Krupina, Námestovo, Medzilaborce, Turčianske Teplice, Sobrance, Žarnovica, Gelnica, Poltár, Ilava

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Štatistického úradu SR

Po definovaní výskumnej vzorky sa zameriame na priblíženie sledovaných oblastí. Naším zámerom bolo kvantifikovať náklady potrebné na chod jednotlivých okresných miest. Teda ide vo veľkej miere o základné prevádzkové náklady, bez ktorých by nemohli okresné mestá fungovať. Výdavky na chod okresných miest spadajú podľa funkčnej klasifikácie do oblasti všeobecné verejné služby. V prípade SR môžeme obsah tejto výdavkovej kapitoly nájsť v Štatistickej klasifikácii výdavkov verejnej správy (SK COFOG). Do výdavkov na všeobecné verejné služby patria výdavky na výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti, zahraničné vzťahy, všeobecné služby, transakcie verejného dlhu a všeobecné verejné služby inde neklasifikované. Tieto výdavky teda predstavujú nevyhnutné náklady na chod jednotlivých mestských úradov, zastupiteľstiev a ostatných, pre mesto, nevyhnutných orgánov a



inštitúcií.

Absolútne nevyhnutnými zdrojmi dát boli pre nás základné finančné dokumenty okresných miest. Pri našej analýze sme čerpali údaje zo Záverečných účtov okresných miest, ako aj z ich rozpočtov. Všíмали sme si pri tom len údaje o reálnych nákladoch a výdavkoch skutočne realizovaných k 31. 12. v rokoch 2013-2018. Počty obyvateľov jednotlivých miest sme vyhľadali v databázach Štatistického úradu SR.

Po získaní primárnych absolútnych dát o výdavkoch jednotlivých okresných miest v daných rokoch, sme boli schopní matematickou operáciou vypočítať ich priemernú výšku počas rokov 2013-2018. S touto hodnotou ďalej operujeme a zisťujeme, aké sú priemerné náklady na chod okresného mesta na jedného obyvateľa. Týmto postupom dávame do pomeru priemernú výšku výdavkov na všeobecné verejné služby a priemerný počet obyvateľov konkrétneho okresného mesta. Vyjadříme tým nákladovosť správy mesta v prepočte na jedného obyvateľa. Tento náš postup vychádza z jednoduchej premisy, kedy nie je vhodné sledovať koreláciu medzi celkovým počtom obyvateľov a výdavkami na chod okresného mesta. Dôvodom je veľmi výrazná (silná) miera vzájomnej korelácie medzi týmito veličinami, ktorá v našom prípade dosahuje hranicu 0,95, a preto sme boli nútení preorientovať sa na iný ukazovateľ, ktorý by túto veľmi vysokú závislosť nezohľadňoval.

Najčastejšie využívaný údaj je preto, v našom príspevku, hodnota priemerných výdavkov mesta na všeobecné verejné služby v prepočte na jedného obyvateľa mesta. Ako sme už vyššie uviedli, vďaka tomu do značnej miery izolujeme vysokú závislosť výdavkov a počtu obyvateľov mesta a súčasne máme veľký priestor na porovnanie všetkých miest v relatívnej a neutrálnejšej premennej. Tiež budeme mať výborný priestor na identifikovanie geografických disparít a identifikovanie „optimálnej“ veľkosti okresného mesta vzhľadom na výšku výdavkov na všeobecné verejné služby.

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Analýza nákladov na chod samosprávy okresných miest SR počas rokov 2013 – 2018 je založená na absolútnych hodnotách výdavkov okresných miest do oblasti všeobecných verejných služieb. Na základe priemerných hodnôt jednotlivých okresných miest sme boli schopní identifikovať výšku tejto premennej aj v rámci jednotlivých veľkostných skupín okresných miest.

Na základe toho, môžeme ilustrovať priemerné náklady na chod jednotlivých kategórií miest, ako aj ich priemerný počet obyvateľov a zistiť priemerné náklady na jedného obyvateľa. Vzhľadom na obmedzujúci rozsah príspevku sme boli limitovaní, a preto uvádzame len priemerné údaje za jednotlivé okresné mestá a veľkostné kategórie okresných miest v nasledujúcich tabuľkách.

**Tabuľka 2: Priemerné výdavky okresných miest SR na všeobecné verejné služby (chod samosprávy) na jedného obyvateľa v rokoch 2013-2018 (€)**

Metropoly		Krajské mestá		Veľké mestá		Stredné mestá		Malé mestá	
Mesto	PVnS/1	Mesto	PVnS/1	Mesto	PVnS/1	Mesto	PVnS/1	Mesto	PVnS/1
Bratislava (magistrát)	1174,4	Banská Bystrica	590,2	Martin	697,4	Partizánske	480,8	Levoča	857,1
Košice (magistrát)	515,5	Nitra	750,9	Poprad	656,8	Dunajská Streda	825,6	Detva	432,3
		Prešov	533,3	Prievidza	616,9	Vranov nad Topľou	763,8	Banská Štiavnica	432,4
		Trenčín	678,1	Zvolen	359,2	Šaľa	848,1	Revúca	774,7
		Trnava	868,8	Trebišov	621,4	Hlohovec	321,3	Veľký Krtíš	1258,0
		Žilina	884,2	Michalovce	579,7	Brezno	665,0	Myjava	1053,3
				Nové Zámky	819,8	Bánovce nad Bebravou	524,6	Zlaté Moravce	910,3
				Spišská Nová Ves	568,3	Nové Mesto nad Váhom	509,9	Bytča	486,3
				Komárno	235,5	Snina	507,9	Svidník	1346,6
				Humenné	691,0	Senec	777,1	Stropkov	756,5
				Levice	789,8	Rožňava	1053,6	Sabinov	740,1
				Bardejov	467,6	Žiar nad Hronom	769,9	Tvrdošín	338,1
				Liptovský Mikuláš	1062,1	Dolný Kubín	703,3	Krupina	759,8
				Lučenec	632,8	Senica	784,2	Námestovo	400,0
				Piešťany	1128,8	Púchov	944,0	Medzilaborce	984,3
				Ružomberok	790,9	Malacky	792,9	Žarnovica	943,5
				Topoľčany	839,7	Kežmarok	813,5	Sobrance	953,2
				Považská Bystrica	471,1	Stará Ľubovňa	1157,2	Turčianske Teplice	920,9
				Čadca	707,3	Kysucké Nové Mesto	418,7	Gelnica	815,4
				Rimavská Sobota	432,1	Galanta	1083,6	Poltár	497,3
				Pezinok	520,3	Skalica	1256,9	Ilava	1175,5

Zdroj: vlastný výpočet

Legenda: PVnS/1 - Priemerné výdavky na samosprávu v € na jedného obyvateľa daného okresného mesta

Pri priemernej výške výdavkov na všeobecné verejné služby na jedného obyvateľa najväčších miest v kategórii metropoly vidíme markantné rozdiely, pretože v prípade Bratislavy sú viac ako dvojnásobne vyššie ako je tomu v Košiciach. Zaujímavá situácia nastala aj v prípade kategórie krajských miest. Tu sme identifikovali najvyššie priemerné náklady na samosprávu v prepočte na jedného obyvateľa v Žiline (884,2 €) a v Trnave (868,8 €), ktorá však patrí k populačne najmenším krajským mestám spolu s Trenčínom. Najnižšie priemerné výdavky na všeobecné verejné služby na jedného obyvateľa vykazovalo mesto Banská Bystrica (590,2 €) a Prešov (533,3 €).

Vo veľkostnej kategórii veľkých okresných miest vykázalo mesto Piešťany (1128,8 €) a mesto Liptovský Mikuláš (1062,1 €) v priemerne najvyššie výdavky na oblasť všeobecných verejných služieb prepočítané na jedného obyvateľa. Tým predbehli aj všetky krajské mestá. Na opačnej strane sme identifikovali mestá s najnižšími priemernými nákladmi na vlastný chod, ktorými boli Rimavská Sobota (432,1 €), Zvolen (359,2 €) a mesto Komárno s priemernými výdavkami na úrovni len 235,5 €.

Až štyri okresné mestá vo veľkostnej kategórii stredné mestá vykázali za roky 2013-2018 v priemere vyššie náklady na vlastný chod na jedného obyvateľa ako 1 000 € (Skalica, Stará Ľubovňa, Galanta a Rožňava), pričom najvyššie hodnoty sme zaznamenali v prípade mesta



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Skalica. Priemerné výdavky Skalice v oblasti všeobecných verejných služieb dosiahli 1256,9 € v pomere k jednému obyvateľovi mesta. Vynaložené náklady na vlastnú správu prepočítané na jedného obyvateľa boli v rámci stredných miest najnižšie v meste Hlohovec, kde sme zaznamenali ich priemernú výšku 321,3 €.

Poslednú veľkostnú skupinu tvorili okresné mestá s najnižším počtom obyvateľov. Zo sledovaných 21 malých okresných miest, štyri (Myjava, Ilava, Veľký Krtíš, Svidník) z nich alokovali do oblasti všeobecných verejných služieb prostriedky presahujúce 1 000 € na jedného svojho obyvateľa. Najvyššie priemerné výdavky na chod okresného mesta 1346,6 € na jedného obyvateľa sme zaznamenali v okresnom meste Svidník. Protipólom sú priemerné výdavky na všeobecné verejné služby v oravských okresných mestách Námestovo (400 €) a Tvrdošín, kde dosahujú len 338,1 € v prepočte na jedného obyvateľa.

Najvyššie priemerné výdavky na chod mesta sme zaznamenali v prípade najväčších miest SR, ktoré patria do kategórie metropoly. Košice a Bratislava vynakladajú na všeobecné verejné služby v priemere 844,9 € na jedného obyvateľa. Druhé najvyššie výdavky na všeobecné verejné služby a náklady na fungovanie samosprávy sme zistili v skupine malých miest. Výška ich priemerných nákladov na vlastný chod tesne presiahla hranicu 800 €. Zaujímavým zistením je fakt, že okresné mestá patriace do kategórie veľké mestá (počet obyvateľov 54 978 – 22 861) dosiahli komparatívne najnižšie priemerné výdavky na vlastný chod v prepočte na jedného obyvateľa. Pri mestách patriacich do tejto veľkostnej skupiny boli priemerné náklady na chod samosprávy na úrovni 651,8 €.

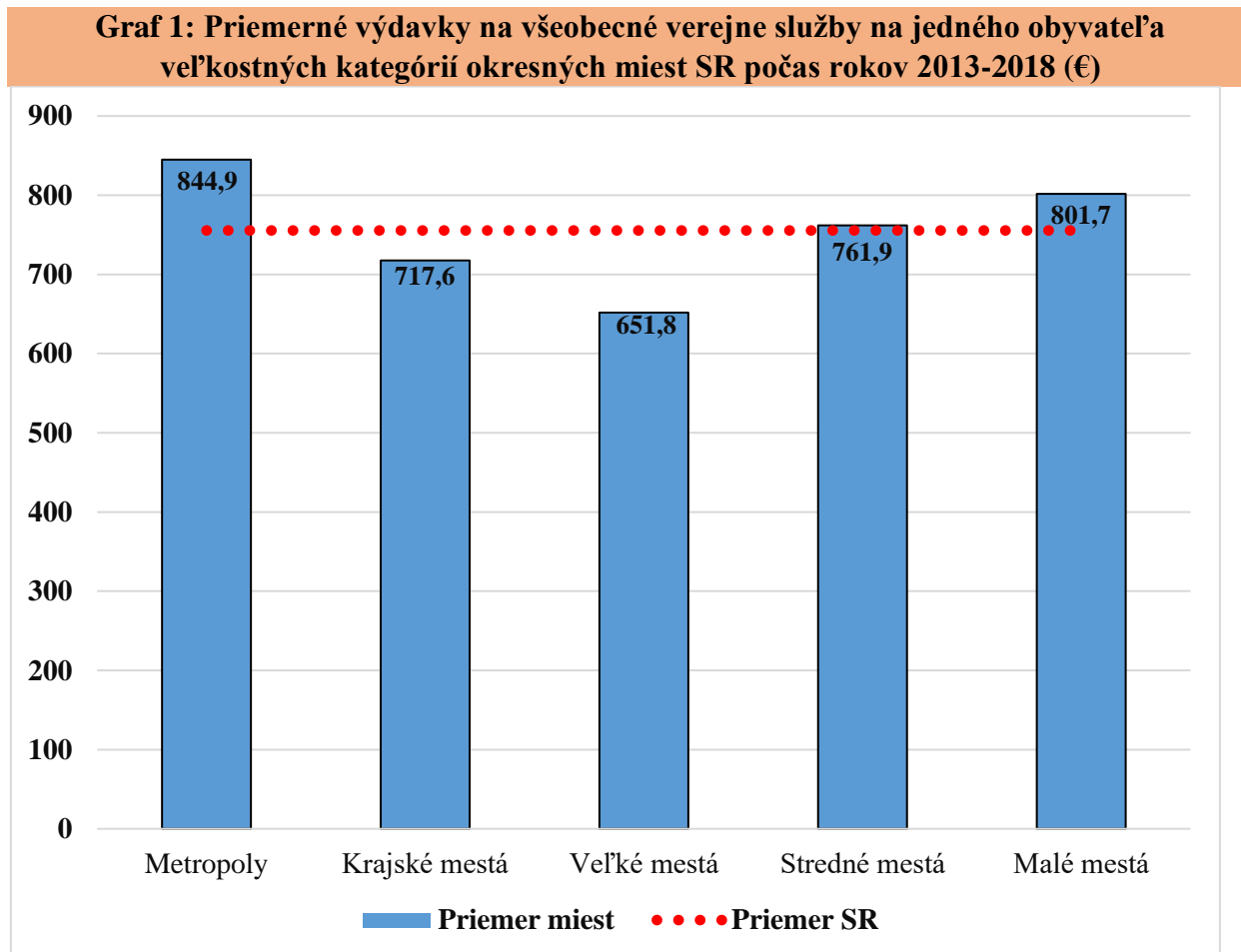
Tabuľka 3: Priemerné hodnoty okresných miest SR počas rokov 2013-2018

Mestá	Priemerný počet obyvateľov	Priemerné výdavky na samosprávu v €	Priemerné výdavky na samosprávu na 1 obyvateľa v €
Metropoly (2)	334 329,5	313 866 357,1	844,9
Krajské mestá (6)	74 427,8	52 962 859,8	717,6
Veľké mestá (21)	34 213,1	22 016 659,2	651,8
Stredné mestá (21)	19114,4	14 301 520,3	761,9
Malé mestá (21)	9 568,1	7 608 858,7	801,7

Zdroj: vlastný výpočet

Porovnaním najvyšších a najnižších priemerných výdavkov na všeobecné verejné služby na jedného obyvateľa medzi skupinou miest patriacich k metropolám a skupinou veľkých miest môžeme identifikovať pomerne podstatný rozdiel takmer 200 € (193,1 €). Teda výdavky na chod samosprávy v mestách Košice a Bratislava sú v priemere skoro o 200 € nákladnejšie v prepočte na obyvateľa ako v okresných mestách spadajúcich do veľkostnej kategórie veľké mestá. Tento rozdiel je pomerne významný, pretože jeho hodnota je takmer na úrovni 30% výdavkov na

jedného obyvateľa v prípade veľkých miest. Priemerné výdavky na chod samosprávy skupiny veľkých miest v prepočte na obyvateľa tvorí len 77,1% priemerných výdavkov na chod samosprávy v prepočte na obyvateľa u metropol. Teda náklady na chod samospráv veľkých miest a ich priemerné výdavky na všeobecné verejné služby sú značne nižšie ako v prípade metropol. Ilustruje nám to graf 1.



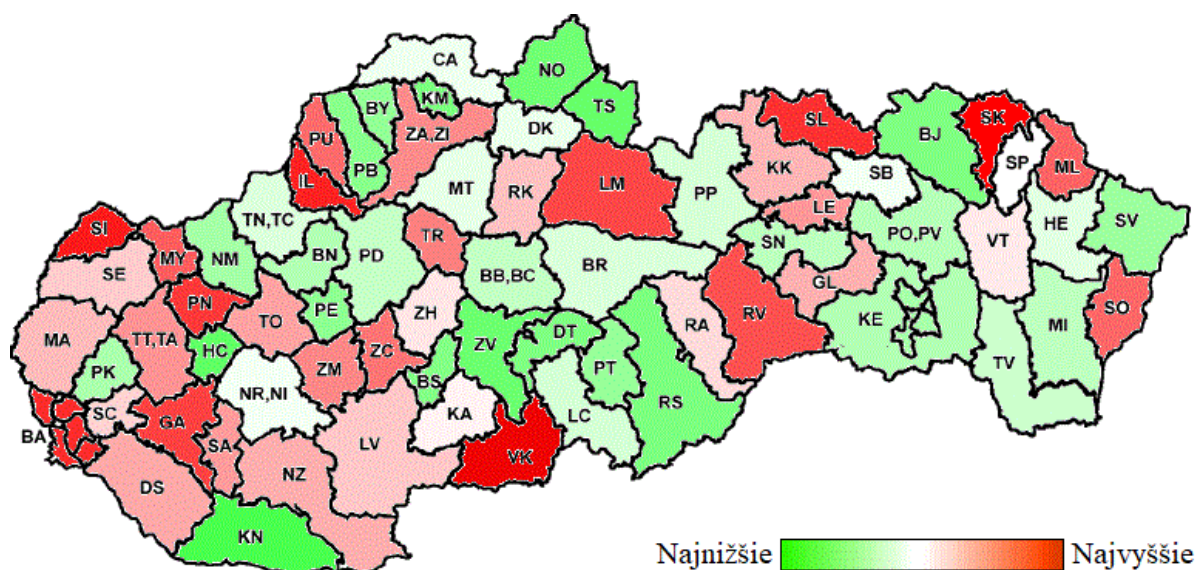
Zdroj: vlastný výpočet

Priemerné výdavky na všeobecné verejné služby v prepočte na jedného obyvateľa za všetky sledované okresné mestá SR v rokoch 2013-2018 boli na úrovni 755,5 €. Takúto sumu teda vynaložili v priemere na obyvateľa okresné mestá na vlastný chod počas šiestich rokov. Vyššie ako celoslovenské priemerné náklady sme zaznamenali v Košiciach a Bratislave (metropoly), v prípade skupiny malých miest a tesne aj pri stredne veľkej kategórii okresných miest. Chod a fungovanie metropol bol v prepočte na jedného obyvateľa o 89,4 € drahší ako slovenský priemer. V prípade malých miest bola ich prevádzka o 46,2 € nákladnejšia. Aj priemerné výdavky na všeobecné verejné služby na jedného obyvateľa veľkostnej kategórie stredných okresných miest bol nadpriemerný i keď len o 6,4 €. Pod celoštátnym priemerom sa umiestnili náklady na chod krajských miest, ktoré boli o 37,9 € nižšie. Podpriemerné a súčasne aj najnižšie náklady na všeobecné verejné služby v prepočte na jedného obyvateľa dosiahli okresné mestá patriace k veľkostnej kategórii veľké mestá, kedy ich priemerné náklady boli o 103,8 € nižšie ako celoštátny priemer.

Naša práca následne pozostávala v grafickom zachytení regionálnych disparít výdavkov na všeobecné verejné služby v pomere k počtu obyvateľov okresných miest. Výsledné priemerné hodnoty sme premietli do mapy slovenských okresov v obrázku 1. Prisúdenie konkrétnej farby je

založené na výške priemerných výdavkov na jedného obyvateľa na chod daného okresného mesta. Čím vyššie hodnoty dosiali výdavky okresného mesta v oblasti všeobecných verejných služieb na 1 obyvateľa, tým sýtejšou červenou sa zafarbil celý príslušný okres. Pri opačnom trende, kedy klesajú náklady na všeobecné verejné služby na 1 obyvateľa okresného mesta, sa celý okres zafarbujú do zelena. Platí, že čím sú farby sýtejšie, tým hraničnejšie hodnoty sledovaný ukazovateľ nadobudol.

Obrázok 1: Priemerné výdavky na všeobecné verejné služby na jedného obyvateľa okresných miest SR počas rokov 2013-2018 (€)



Legenda: Priemerné výdavky na všeobecné verejné služby na 1 obyvateľa

Zdroj: vlastné spracovanie

Mapa zachytáva geografické rozloženie okresných miest spolu s ich priemernými výdavkami na vlastný chod prepočítané na jedného obyvateľa. Vidíme, že juhozápadné okresy Slovenska sa vyznačujú skôr vyššími, alebo aj nadpriemernými, nákladmi na vlastné fungovanie. Tieto okresy patria primárne do Bratislavského, Trnavského a Nitrianskeho samosprávneho kraja. Anomáliou v tomto „červenom mori“ je Komárno, ktoré vykazuje najnižšie priemerné náklady v oblasti všeobecných verejných služieb na obyvateľa spomedzi všetkých okresných miest. Okresné mestá v Banskobystrickom a Žilinskom kraji zase majú opačnú tendenciu. Práve v týchto regiónoch sa nachádzajú okresné mestá, ktoré na svoje prevádzkové náklady používajú najmenej finančných prostriedkov v prepočte na jedného obyvateľa. Výrazne tomu napomáhajú výsledky okresných miest na Orave a Kysuciach. Najvyššie výdavky na chod samosprávy boli identifikované v okresnom meste Svidník na severovýchode Slovenska.

POĎAKOVANIE

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA: 001UCM-4/2019 - Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.



ZÁVER

Cieľom príspevku bolo priblížiť a kvantifikovať náklady na prevádzku jednotlivých okresných miest na Slovensku. Výsledkom našej práce je kvantifikácia, analýza a porovnanie nákladov na vlastnú prevádzku okresných miest v prepočte na jedného obyvateľa. Identifikovali sme výrazné disparity medzi okresnými mestami, keď sme zaznamenali markantný rozdiel medzi maximálnou (Svidník 1346,6 €) a minimálnou (Komárno 235,5 €) výškou nákladov na všeobecné verejné služby v prepočte na jedného obyvateľa. Okrem toho sme zistili, že aj v rámci geografického rozmiestnenia existujú určité oblasti, v ktorých „prevádzkové“ náklady okresných miest inklinujú skôr k nadpriemerným alebo podpriemerným hodnotám z pohľadu celoštátneho priemeru.

S istou mierou zovšeobecnenia a uvedomujúci si izolovanosť nášho výskumu, môžeme konštatovať, že okresné mestá patriace do kategórie veľké mestá vykazujú komparatívne najnižšie náklady na vlastný chod. Preto v prípade aplikovania municipalizácie, alebo reformy územnej samosprávy, by sa mal počet obyvateľov budúcich miestnych územnosprávnych jednotiek pohybovať ideálne v intervale <54 978 – 22 861>, aby sa minimalizovali náklady v oblasti všeobecné verejné služby.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ROZPOČET MESTA (2013-2018) Bratislava, Košice, Banská Bystrica, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina, Martin, Poprad, Prievidza, Zvolen, Považská Bystrica, Michalovce, Nové Zámky, Spišská Nová Ves, Komárno, Humenné, Levice, Bardejov, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Piešťany, Ružomberok, Topoľčany, Trebišov, Čadca, Rimavská Sobota, Pezinok, Partizánske, Dunajská Streda, Vranov nad Topľou, Šaľa, Hlohovec, Brezno, Senica, Nové Mesto nad Váhom, Snina, Senec, Rožňava, Žiar nad Hronom, Dolný Kubín, Bánovce nad Bebravou, Púchov, Malacky, Kežmarok, Stará Ľubovňa, Kysucké Nové Mesto, Galanta, Skalica, Levoča, Detva, Sabinov, Revúca, Veľký Krtíš, Myjava, Zlaté Moravce, Bytča, Svidník, Stropkov, Banská Štiavnica, Tvrdošín, Krupina, Námestovo, Medzilaborce, Turčianske Teplice, Sobrance, Žarnovica, Gelnica, Poltár, Ilava.

ŠRAMEL, B. – HORVÁTH, P. – MACHYNIAK, J. 2019. Peculiarities of prosecution and indictment of the president of the Slovak Republic: Is current legal regulation really sufficient? In: *Social sciences : open access journal : open access journal*. ISSN 2076-0760, 2019, vol. 8, roč. 3., str. 1-20.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2014. ŠTATISTICKÝ LEXIKÓN OBCÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky. 2014, 336 s. ISBN 978-80-8121-367-0.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2019. Bilancie obyvateľstva. [online]. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <[http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7102rr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20-%20SR-oblas%C5%A5-kraj-okres,%20m-v%20\(ro%C4%8Dne\)%20%5Bom7102rr%5D](http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_DEM/om7102rr/Po%C4%8Det%20obyvate%C4%BEov%20pod%C4%BEa%20pohlavia%20-%20SR-oblas%C5%A5-kraj-okres,%20m-v%20(ro%C4%8Dne)%20%5Bom7102rr%5D)>.

ZÁVEREČNÝ ÚČET MESTA (2013-2018) Bratislava, Košice, Banská Bystrica, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina, Martin, Poprad, Prievidza, Zvolen, Považská Bystrica, Michalovce, Nové Zámky, Spišská Nová Ves, Komárno, Humenné, Levice, Bardejov, Liptovský Mikuláš, Lučenec,



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Piešťany, Ružomberok, Topoľčany, Trebišov, Čadca, Rimavská Sobota, Pezinok, Partizánske, Dunajská Streda, Vranov nad Topľou, Šaľa, Hlohovec, Brezno, Senica, Nové Mesto nad Váhom, Snina, Senec, Rožňava, Žiar nad Hronom, Dolný Kubín, Bánovce nad Bebravou, Púchov, Malacky, Kežmarok, Stará Ľubovňa, Kysucké Nové Mesto, Galanta, Skalica, Levoča, Detva, Sabinov, Revúca, Veľký Krtíš, Myjava, Zlaté Moravce, Bytča, Svidník, Stropkov, Banská Štiavnica, Tvrdošín, Krupina, Námestovo, Medzilaborce, Turčianske Teplice, Sobrance, Žarnovica, Gelnica, Poltár, Ilava.



PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Matúš NOVÁK³

Abstract

The paper deals with participatory budgeting at the level s of self-governing regions in the Slovak Republic. In the Slovak Republic, the concept of participatory budgeting is gaining more and more support, either from individual local governments or the inhabitants themselves. The aim of the paper is both to use secondary sources to provide readers with basic information about participatory budgeting and to evaluate the use of participatory budgeting as a tool of modern management methods in regional offices in Slovakia. This paper uses several research methods including synthesis, induction, deduction and also comparison. Data collection is based mainly on secondary data available on the Internet. From processing the data, we see that of the eight self-governing regions, only half (four) regions use participatory budgeting: Bratislava, Trnava, Trenčín and Žilina. The first three of these regions have been using participatory budgeting for several years, while Žilina has only had one year of experience. The conditions for the use and redistribution of funds from the participatory budget are determined and set by each region separately.

Key words: *Participatory budget, Higher territorial units, Modern management theories.*

ÚVOD

O zavedenie participatívneho rozpočtu v rámci Slovenskej republiky sa zaslúžilo v roku 2010 združenie Utopia, ktoré sa motivovalo prístupom z Latinskej Ameriky. Zámer tohto združenia bol natoľko zaujímavý, že sa im vďaka tomu podarilo získať dvoch kandidátov na primátora hlavného mesta. Vtedajší primátor mesta Bratislava Milan Ftáčnik prišiel s návrhom vyčleniť z rozpočtu mesta jedno percento financií, ktoré by občania mohli priamo prerozdeliť. To sa nikdy nepodarilo zrealizovať, ba dokonca ani k realizovaniu priblížiť. Počas celých troch rokov trvania participatívneho rozpočtovania v meste bolo problematické dokončovanie projektov, niektoré sa nezrealizovali vôbec a niektoré iba čiastočne. Nespokojní účastníci z tohto procesu postupne odišli a participatívny rozpočet v Bratislave roku 2014 zanikol.

Neúspech v Bratislave nastavil akýsi štandard modelu participatívneho rozpočtu, ktorý s minimálnymi obmenami nasleduje prevažná väčšina slovenských samospráv. Zároveň tento neúspech predstavuje pre ostatné samosprávy lekciu, z ktorej možno čerpať a mať ich na mysli

³ Mgr. Matúš Novák, ., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, Slovenská republika, email: maatus.novak@gmail.com

Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja prostredníctvom grantu č. APVV-19-0108: "Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku".



už pri samotnej implementácii participatívneho rozpočtu do života samosprávy (Hrabínová, 2018). Napriek neúspechu, ktorý participatívne rozpočtovanie prinieslo v podmienkach hlavného mesta, ďalšie samosprávy sa nedali odradiť a v dnešnej dobe mnohé z nich umožňujú svojim obyvateľom spolurozhodovať o rozdelení finančných zdrojov prostredníctvom participatívneho rozpočtu (Hrabínová, 2018).

1 PARTICIPATÍVNY ROZPOČET NA SLOVENSKU

Participatívne rozpočtovanie na Slovensku sa venovalo už niekoľko autorov. Časť z nich volila z metodologického hľadiska formu prípadovej štúdie (napr. Brutovská a Hrehová, 2019; Hrabínová, 2020; Košťál, 2020), ale objavili sa aj práce zamerané na vybrané problémy (napr. Čundrlík, 2015; Murray Svidroňová a Gondášová, 2016; Székely, 2014) a komparatívne medzinárodné štúdie (napr. Džinić et al., 2016). Viacerí autori sa venovali tiež problémom a obmedzeniam v lokálnom rozpočtovaní spôsobeným pandémiou COVID-19 (napr. Bardovič a Gašparík, 2021; Čajková, a kol. 2021; Černěnko, Neubauerová a Zubal'ová 2021). Okrem toho participatívne rozpočtovanie boli v našich podmienkach venované aj odborné práce, ktorých cieľom je usmernenie praktickej implementácie participatívneho rozpočtovania, alebo šírenie relevantných poznatkov a príkladov dobrej praxe (Hrabínová a kol. 2020; Klimovský a Gašparík, 2020). Pozornosť týchto autorov však nateraz bola venovaná prakticky výlučne iba participatívne rozpočtovaniu využívanému na miestnej úrovni. Participatívne rozpočtovanie, ktoré sa začalo rozvíjať na regionálnej úrovni (teda v podmienkach samosprávnych krajov), nebola doteraz venovaná výskumná pozornosť. Tento príspevok si preto kladie za cieľ predstaviť aspoň základný prehľad o doterajších skúsenostiach samosprávnych krajov s touto demokratickou inováciou v oblasti rozpočtovania.

V rámci Slovenskej republiky existuje Národný projekt s názvom Participácia, v ktorej prebiehajú pilotné projekty na štyroch úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Pre lepšiu prehľadnosť sú jednotlivé pilotné projekty znázornené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 1 Realizované pilotné projekty na Slovensku

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	
Úroveň	Národná	Stratégia dlhodobej starostlivosti	Participatívna realizácia koncepcie rozvoja práce s mládežou	X	X	X	X
	Regionálna	Krajská koncepcia environmentálnej výchovy a vzdelávania a osvetu v Trenčianskom kraji	Poskytovanie sociálnej pomoci ľuďom s mentálnym postihnutím a ich rodinám	X	X	X	X
	Mikroregionálna	Od Levoče po Spišský hrad – politiky medziobecných spolupráce	Mesto pre všetkých – integračná stratégia	X	X	X	X
	Lokálna	Stratégia nakladania s komunálnymi odpadmi v meste Partizánske	Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta	Návrh stratégie zabezpečenia prístupu pre všetkých	Využívanie verejných priestorov a plôch na lokálnej úrovni	Trvalo udržateľná mobilita	Integrácia marginalizovaných skupín do procesu tvorby verejných politík

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2020 – vlastné spracovanie



Bolo by na mieste spomenúť, že v rámci Národného projektu Participácia, prebiehajú na regionálnej úrovni dva projekty. Prvý projekt je „Krajská koncepcia environmentálnej výchovy a vzdelávania a osvetu v Trenčianskom kraji“ a druhým projektom je „Poskytovanie sociálnej pomoci ľuďom s mentálnym postihnutím a ich rodinám“.

3 REGIONÁLNA ÚROVEŇ PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA NA SLOVENSKU

Nasledujúca časť príspevku je zameraná na PR samosprávnych krajov v rámci Slovenskej republiky, teda regionálnej úrovni. Vzhľadom na aktuálnu situáciu s pandemiou Covid-19 sa zaoberáme iba PR v roku 2019. Rok 2020 bol predovšetkým kvôli nepriaznivej ekonomickej situácii v oblasti PR pozastavený, obnovený bol iba v Trnavskom samosprávnom kraji.

Tabuľka 2 Samosprávne kraje realizujúce participatívny rozpočet

Samosprávny kraj	Roky
Bratislavský	2018, 2019
Trnavský	2019, 2020 ⁴
Nitriansky	X
Trenčiansky	2017, 2018, 2019
Žilinský	2019
Banskobystrický	X
Prešovský	X
Košický	X

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, 2020 – vlastné spracovanie

Pri pohľade na vyššie uvedenú tabuľku môžeme konštatovať, že z ôsmich samosprávnych krajov na Slovensku, možnosť implementovať participatívny rozpočet do praxe využili iba štyri samosprávne kraje.

3.1 Participatívne rozpočtovanie Bratislavského samosprávneho kraja v roku 2019

V rámci Bratislavského samosprávneho kraja bola predstavená prvá výzva na predkladanie žiadostí o finančnú dotáciu z PR v roku 2018. Zároveň v tom istom roku bolo prijaté VZN (2/2018), ktorého cieľom bolo ukotviť tento pojem v samospráve. Bratislavský samosprávny kraj v roku 2019 vyčlenil pre PR 255 880 EUR z celkového rozpočtu 190 430 232 EUR. Rok 2019 predstavoval druhý ročník výzvy, ten prvý prebiehal v roku 2018.

Tabuľka 3 Porovnanie prostriedkov PR v roku 2019

Celkový objem plánovaného PR	Objem skutočne prerozdelených prostriedkov PR	Percentuálne vyjadrenie skutočne prerozdelených prostriedkov PR
255 880€	252 188€	98,56%

Zdroj: Úrad Bratislavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

⁴ Kvôli pandemií Covid-19 bolo participatívne rozpočtovanie v roku 2020 pozastavené. Obnovené bolo v Trnavskom samosprávnom kraji, avšak v mesiaci november bola iba zverejnená výzva na predkladanie žiadosti.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Minimálna suma dotácie zo strany Úradu samosprávneho kraja stanovená nebola, bola však stanovená maximálna výška a to 3 500 EUR na jeden projekt. V porovnaní s predošlým rokom sa táto suma znížila o 1 500 EUR. Predstavitelia kraja tento krok odôvodnili podporou väčšieho počtu malých komunitných projektov. Oprávnenými subjektmi na podávanie žiadostí boli obce, mestá alebo mestské časti na území Bratislavského samosprávneho kraja. Žiadať o finančnú podporu z PR mohli aj organizácie (rozpočtová, príspevková) zriadené obcou, mestom alebo mestskou časťou na jej území, tiež PO (občianske združenia, nadácie, registrované cirkvi a pod.) so sídlom v kraji. Naopak o dotáciu nemohli žiadať obchodné spoločnosti ani organizácie, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti Bratislavského samosprávneho kraja.

Celkový objem plánovaného PR, bol následne prerozdelený podľa počtu obyvateľov do deviatich území, resp. okresov, ktoré sú znázornené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 4 Územia a suma pre participatívny rozpočet Bratislavského samosprávneho kraja v roku 2019

Územie	Suma (EUR)
Bratislava II.	45 181
Bratislava V.	43 562
Bratislava IV.	38 054
Senec	33 275
Malacky	28 700
Bratislava III.	26 122
Pezinok	25 020
Bratislava I.	15 966

Zdroj: Úrad Bratislavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

V roku 2019 prijal Bratislavský samosprávny kraj 106 žiadostí o dotáciu z prostriedkov PR. Následne mohli obyvatelia samosprávneho kraja rozhodovať prostredníctvom elektronického hlasovania o víťazoch. Samosprávny kraj rozhodol, že projekty, ktoré budú podporené musia vo verejnom hlasovaní získať aspoň 100 hlasov. Tieto podmienky splnilo 84 žiadostí, ktoré boli následne samosprávnym krajom podporené.

Tabuľka 5 Počet schválených žiadostí v jednotlivých okresoch

Územie	Počet schválených projektov
Bratislava II.	15
Bratislava V.	11
Bratislava IV.	15
Senec	20
Malacky	12
Bratislava III.	9
Pezinok	14
Bratislava I.	10

Zdroj: Úrad Bratislavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Tabuľka 6 Oblasti využitia PR Bratislavského samosprávneho kraja v roku 2019

Bratislavský samosprávny kraj
Oblasť využitia participatívneho rozpočtu
1. Podpora v oblasti športu
2. Podpora v oblasti životného prostredia
3. Podpora v oblasti zdravotníctva a sociálnej pomoci
4. Podpora v oblasti komunitnej infraštruktúry

Zdroj: Úrad Bratislavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

3.2 Participatívne rozpočtovanie Trnavského samosprávneho kraja v roku 2019

Pre Trnavský samosprávny kraj predstavoval pilotný ročník v oblasti participatívneho rozpočtovania rok 2019. Rok skôr (2018) sa rozhodlo zastupiteľstvo kraja ukotviť projekt PR v rámci VZN (44/2018). Zároveň predstavitelia kraja predstavili ciele tohto kroku a „motto“, ktoré znelo „Spoločne robíme náš kraj lepším“. Zároveň uviedli do pozornosti viacero princípov, z ktorých bude vychádzať:

- Uplatnenie novej demokratickej formy riadenia a rozhodovania v kraji vytváraním nového vzťahu medzi zastupiteľstvom a občanmi,
- Postupné zvyšovanie transparentnosti verejnej správy v kraji, keď ľudia môžu osobne a priamo zasahovať do procesu riadenia samosprávy (rozpočtu),
- Zvyšovanie záujmu o veci verejné podporou aktívneho občianskeho prístupu,
- Presmerovanie verejných zdrojov v prospech projektov, ktoré sú prioritou pre samotných obyvateľov kraja (Trnavský samosprávny kraj, 2019).

V roku 2019 Trnavský samosprávny kraj vyčlenil na prerozdelenie z rámci projektu PR 250 000 EUR z celkového rozpočtu kraja, ktorý vtedy predstavoval 145 420 567 EUR.

**Tabuľka 7 Porovnanie prostriedkov PR v roku 2019**

Celkový objem plánovaného PR	Objem skutočne prerozdelených prostriedkov PR	Percentuálne vyjadrenie skutočne prerozdelených prostriedkov PR
250 000€	235 765€	94,30%

Zdroj: Úrad Trnavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Trnavský samosprávny kraj rozhodol, že všetky projekty, resp. žiadosti o finančnú dotáciu musia byť zamerané na podporu občianskeho aktivizmu obyvateľov kraja a realizáciu autentických občianskych a komunitných projektov.

Oprávnenými osobami podať žiadosť o poskytnutie finančnej dotácie z prostriedkov PR mohli byť FO, ktoré dovŕšili vek minimálne 18 rokov, tiež občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie so sídlom na území kraja alebo s pôsobnosťou na jeho území. Zo strany kraja bola zdôraznená predovšetkým informácia, ktorá definovala, že každý podávateľ môže podať maximálne jednu žiadosť. Minimálna výška dotácie samosprávnym krajom stanovená nebola, avšak stanovená bola jej maximálna hranica a to 5 000 EUR.

Celkový objem plánovaného PR, bol následne prerozdelený podľa počtu obyvateľov do deviatich území, resp. okresov, ktoré sú znázornené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 8 Územia a suma pre PR Trnavského samosprávneho kraja v roku 2019

Územie	Suma (EUR)
Okres Trnava	58 000
Okres Dunajská Streda	54 000
Okres Galanta	42 000
Okres Piešťany	28 000
Okres Senica	27 000
Okres Skalica	21 000
Okres Hlohovec	20 000

Zdroj: Úrad Trnavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Trnavský samosprávny kraj prijal v roku 2019 celkovo 113 žiadostí o poskytnutie financií z PR. Následne prebehlo rozhodovanie dvomi spôsobmi. Prvý spôsob predstavoval elektronické hlasovanie (váha 50%), do ktorého sa mohli zapojiť všetci obyvatelia samosprávneho kraja, vo veku nad 15 rokov. Druhý spôsob rozhodovania predstavovala deliberácia. Deliberatívne fóra sa skladali z piatich členov, ktorých vymenoval predseda samosprávneho kraja:

- Jeden poslanec zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja z vybraného okresu,
- Dvaja pracovníci z Úradu Trnavského samosprávneho kraja,
- Dvaja zástupcovia občianskej spoločnosti.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Následná deliberácia pozostávala z:

- Vytvorenie kritérií, na základe ktorých deliberatívne fóra hodnotili jednotlivé projekty, za týmto účelom sa uskutočnilo verejné stretnutie členov a členiek jednotlivých deliberatívnych fór na Úrade Trnavského samosprávneho kraja,
- Hodnotenia projektov na základe stanovených kritérií (tretie kolo verejných stretnutí vo vybraných obciach a mestách kraja).

Celkový počet hlasujúcich vo všetkých formách predstavoval 55 379. Zo spomínaných

113 žiadostí o poskytnutie finančnej dotácie bolo víťazných a následne finančne podporených 56.

Tabuľka 9 Územia a suma pre PR Trnavského samosprávneho kraja v roku 2019

Územie	Suma (EUR)
Okres Trnava	58 000
Okres Dunajská Streda	54 000
Okres Galanta	42 000
Okres Piešťany	28 000
Okres Senica	27 000
Okres Skalica	21 000
Okres Hlohovec	20 000

Zdroj: Úrad Trnavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Tabuľka 10 Oblasti využitia PR Trnavského samosprávneho kraja v roku 2019

Trnavský samosprávny kraj
Oblasť využitia participatívneho rozpočtu
1. Podpora v oblasti kultúry
2. Podpora v oblasti zlepšenia a ochrany životného prostredia
3. Podpora v oblasti športu
4. Podpora v oblasti vzdelávania
5. Podpora v oblasti zdravotníctva a sociálnej pomoci

Zdroj: Úrad Trnavského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

3.3 Participatívne rozpočtovanie Trenčianskeho samosprávneho kraja v roku 2019

Trenčiansky samosprávny kraj predstavuje z pohľadu počtu výziev na predkladanie žiadosti o poskytnutie dotácií z participatívneho rozpočtu medzi najskúsenejší samosprávny kraj v rámci Slovenskej republiky. V rámci kraja sa tento pojem oficiálne začal spomínať už v roku 2017. Na viaceré žiadosti zo strán organizácií bol v rovnakom roku formou VZN aj ukotvený. Týmto krokom bol v Trenčianskom samosprávnom kraji odštartovaný PR.

Ako už bolo vyššie spomenuté, pilotná výzva prebehla v roku 2017, realizovaná bola aj v roku 2018 a 2019. V roku 2019 Trenčiansky samosprávny kraj umožnil prerozdeliť 200 000 EUR, čo predstavovalo s predošlými rokmi až dvojnásobne väčšie množstvo financií. V roku



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

2019 celkový rozpočet samosprávneho kraja činil 22 067 317 EUR, z neho bolo na participatívne rozpočtovanie vyčlenené presne 0,91%.

Tabuľka 11 Porovnanie prostriedkov PR v roku 2019

Celkový objem plánovaného PR	Objem skutočne prerozdelených prostriedkov PR	Percentuálne vyjadrenie skutočne prerozdelených prostriedkov PR
200 000€	159 886,96€	96,52%

Zdroj: Úrad Trenčianskeho samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

V rámci výzvy na predkladanie žiadosti samosprávny kraj vymedzil isté pravidlá, ktoré usmerňovali žiadateľov. Výška maximálnej dotácie predstavovala rovnako, ako v predošliých rokoch 2 200 EUR, minimálna výška stanovená nebola. Žiadateľmi mohli byť PO, FO, združenia, obce a mestá či organizácie so sídlom na území Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Celkový objem plánovaného PR, bol následne prerozdelený podľa počtu obyvateľov do deviatich území, resp. okresov, ktoré sú znázornené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 12 Územia a suma pre PR Trenčianskeho samosprávneho kraja v roku 2019

Územie	Suma (EUR)
Partizánske	24 000
Považská Bystrica	22 222
Púchov	22 222
Bánovce nad Bebravou	21 500
Nová Mesto nad Váhom	21 500
Prievidza	21 000
Trenčín	21 000
Ilava	20 000
Myjava	15 000

Zdroj: Úrad Trenčianskeho samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Celkový počet podaných projektov v roku 2019 bol 85, z toho boli komisiou vyradené dva projekty, ktoré nespĺňali vopred stanovené kritéria. Do verejného zvažovania tak bolo postúpených 83 projektov. Následne prebehlo hlasovanie, ktoré bolo elektronickou formou. Z dôvodu zamedzenia opätovného hlasovania jednej osoby bolo nutné potvrdenie prostredníctvom emailovej adresy. Informácie o hlasujúcich zverejnené neboli a Trenčiansky samosprávny kraj ich archivoval iba po dobu 6 mesiacov od ukončenia hlasovania. Do hlasovania sa zapojilo 10 754 hlasujúcich. Zo spomínaných 83 projektov v hlasovaní uspelo 78 projektov, ktoré následne získali finančnú podporu z prostriedkov PR.

**Tabuľka 13 Počet schválených žiadostí v jednotlivých okresov**

Územie	Počet schválených projektov
Partizánske	11
Považská Bystrica	11
Púchov	6
Bánovce nad Bebravou	10
Nová Mesto nad Váhom	8
Prievidza	6
Trenčín	10
Ilava	9
Myjava	7

Zdroj: Úrad Trenčianskeho samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Tabuľka 14 Oblasti využitia PR Trenčianskeho samosprávneho kraja v roku 2019

Trenčiansky samosprávny kraj
Oblasť využitia participatívneho rozpočtu
1. Podpora v oblasti kultúry
2. Podpora v oblasti športu
3. Podpora v oblasti vzdelávania
4. Podpora v sociálnej oblasti
5. Podpora v oblasti ochrany životného prostredia
6. Podpora v oblasti dopravy a komunikácií
7. Podpora voľnočasových aktivít

Zdroj: Úrad Trenčianskeho samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

3.4 Participatívne rozpočtovanie Žilinského samosprávneho kraja v roku 2019

V rámci Žilinského samosprávneho kraja bola prvá výzva na predkladanie žiadosti o finančnú dotáciu z prostriedkov PR v vyhlásená v roku 2019. Samotný pojem bol v rámci úradu skloňovaný už o čosi skôr, avšak po viacerých odborných diskusiách pristúpil samosprávny kraj k zakotveniu PR v roku 2018, formou VZN (55/2018).

Samosprávny kraj sa rozhodol prísť s výzvou, ktorej hlavnou myšlienkou bolo predovšetkým zlepšenie kvality prostredia, budovanie vzťahu ku krajine, prírode a životnému prostrediu. Predstavitelia kraja tiež uviedli, že PR predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého sa verejnosť môže zapojiť do rozhodovacieho procesu. Cieľom celého programu PR bola podpora rastu a atraktívnosti samosprávneho kraja.

V roku 2019, ktorý ako bolo spomínané predstavoval prvý rok PR, bolo umožnené prerozdeliť 140 000 EUR z celkového rozpočtu kraja 210 640 186 EUR.

Tabuľka 15 Porovnanie prostriedkov PR v roku 2019

Celkový objem plánovaného PR	Objem skutočne prerozdelených prostriedkov PR	Percentuálne vyjadrenie skutočne prerozdelených prostriedkov PR
140 000€	117 800€	84,14%

Zdroj: Úrad Žilinského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

V rámci výzvy na predkladanie žiadosti Žilinský samosprávny kraj vymedzil pravidlá, ktorých cieľom bolo usmerniť žiadateľov vo viacerých oblastiach. Oprávnenými žiadateľmi o finančné prostriedky z prostriedkov PR mohli žiadať PO (nie obce), ktoré majú sídlo na území Žilinského samosprávneho kraja. Okrem spomínaných PO žiadateľmi mohli byť aj FO, avšak za všetkých splnených podmienok nachádzajúcich sa vo výzve (napr. trvalé bydlisko na území Žilinského samosprávneho kraja). Výška minimálnej a maximálnej dotácie jedného projektu bola stanovená na 3 100 EUR.

Celkový objem plánovaného PR, bol následne prerozdelený podľa počtu obyvateľov do deviatich území, resp. okresov, ktoré sú znázornené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 16 Územia a suma pre PR Žilinského samosprávneho kraja v roku 2019

Územie	Suma (EUR)
Žilina	31 900
Martin	19 600
Čadca	18 300
Liptovský Mikuláš	14 700
Námestovo	12 600
Ružomberok	11 500
Dolný Kubín	8 000
Tvrdošín	7 300
Kysucké Nové Mesto	6 700
Bytča	6 200
Turčianske Teplice	3 200

Zdroj: Úrad Žilinského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

Žilinský samosprávny kraj v roku 2019 prijal celkovo 51 projektov, resp. žiadostí o poskytnutie finančnej dotácie z PR. Následne prebehlo elektronické hlasovanie, do ktorého sa mohli zapojiť FO s emailovou adresou, cez ktorú prebehlo overenie odovzdaného hlasu. Údaje o hlasujúcich osobách neboli zbierané a uchovávané. Celkový počet hlasujúcich bol 6 123. Zo spomínaných 51 projektov, bolo 38 schválených a následne im boli prerozdelené finančné prostriedky z PR.

Tabuľka 17 Počet schválených žiadostí v jednotlivých okresoch

Územie	Počet schválených projektov
Žilina	11
Martin	5
Čadca	1
Liptovský Mikuláš	3
Námestovo	1
Ružomberok	4
Dolný Kubín	2
Tvrdošín	5
Kysucké Nové Mesto	1
Bytča	4
Turčianske Teplice	1

Zdroj: Úrad Žilinského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

**Tabuľka 18 Oblasti využitia PR Žilinského samosprávneho kraja v roku 2019**

Žilinský samosprávny kraj
Oblasť využitia participatívneho rozpočtu
1. Podpora v oblasti kvality a ochrany životného prostredia
2. Podpora v oblasti kultúry

Zdroj: Úrad Žilinského samosprávneho kraja, 2020 – vlastné spracovanie

ZÁVER

Pojem participatívne rozpočtovanie je v celosvetovom poňatí veľmi rozšíreným a skloňovaným výrazom, inak tomu nie je ani v rámci Slovenskej republiky. Aj keď je jeho rozvoj v samospráve na Slovensku iba v počiatkových fázach, určite má perspektívu do budúcnosti. V súčasnej dobe sa tento druh rozpočtovania využíva vo viacerých mestách, obciach a samosprávnych krajoch, ku ktorým sa postupne pripájajú ďalšie.

Cieľom predloženého príspevku bolo, na strane jednej, zo spracovania sekundárnych zdrojov, poskytnúť čitateľovi základné informácie v oblasti participatívneho rozpočtovania a na strane druhej, zhodnotiť mieru využívania participatívneho rozpočtu ako nástroja moderných manažérskych metód, na úradoch vyšších územných celkov na Slovensku. Z údajov, ktoré boli spracované, môžeme konštatovať, že z ôsmich samosprávnych krajov s týmto druhom rozpočtu pracuje presne polovica a to štyri samosprávne kraje. Ide o Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky a Žilinský samosprávny kraj. Keď pri prvých troch spomínaných krajoch ide už o viacročné skúsenosti, tak pri poslednom, Žilinskom samosprávnom kraji môžeme hovoriť iba o jednoročnej skúsenosti. Spomínané samosprávne kraje využívajú participatívny rozpočet v rôznych oblastiach a za podmienok nimi stanovených.

V závere by bolo na mieste spomenúť ovplyvnenie rozpočtového čerpania a pozastavenie participatívneho rozpočtu v niektorých samosprávnych krajoch na rok 2020, z dôvodu prebiehajúcej pandémie COVID-19.

POĎAKOVANIE

Tento príspevok je jedným z výstupov výskumného projektu „Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku“, ktorý bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja prostredníctvom grantu č. APVV-19-0108.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BARDOVIČ, J. - GAŠPARÍK, J. 2021. Enablers of participatory budgeting in Slovakia during the COVID-19 pandemic. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1), 1248.

ČAJKOVÁ, A., BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ, I. - GARAJ, M. (2021). The COVID-19 Pandemic and Budget Shortfalls in the Local Governments in Slovakia. In *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1), 1243.



ČERNĚNKO, T., NEUBAUEROVÁ, E. - ZUBALOVÁ, A. 2021. Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool? In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1), 1249.

HRABINOVÁ, A. 2018. *Metodika hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania pre mapovanie skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním v prostredí miestnej územnej samosprávy na Slovensku*. [online]. 2018. [par. 2020-10-01]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Methodika%20hodnotenia%20procesov%20participativneho%20rozpocetovania_Alexandra%20Hrabinova.pdf>.

KLIMOVSKÝ, D. - GAŠPARÍK, J. 2020. *Základný rámec participatívnej tvorby verejných politík a súvisiace pojmy*. In: Klimovský, D. (ed.): *Participatívne procesy v praxi: čítanka participatívnej tvorby verejných politík*. 2. rozš. a dopln. vyd. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

KRENJOVA, J., RAUDLA, R. 2013. *Participatory Budgeting at the Local Level : Challenges and Opportunities for New Democracies*. *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1), 18-46.

MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2020. *Fázy participatívneho rozpočtovania*. [online]. 2020. [par. 2020-10-12]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?ros_np_participacia>.

MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2020. *Pilotné projekty : Regionálna úroveň*. [online]. 2020. [par. 2020-10-17]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_pilotne_projekty>.

MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2020. *Pilotné projekty*. [online]. 2020. [par. 2020-10-17]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?ros_np_participacia_pilotne_projekty>.

PLICHTOVÁ, J. a kol. 2020. *Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020. 319 s. ISBN 978-80-89051-47-2.

ÚRAD BRATISLAVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA. 2020. *Participatívny rozpočet spustený*. [online]. 2020. [par. 2020-10-20]. Dostupné na internete: <<https://bratislavskykraj.sk/participativny-rozpocet-spusteny/>>.

ÚRAD TRENČIANSKEHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA. 2020. *Participatívny komunitný rozpočet 2019*. [online]. 2020. [par. 2020-10-20]. Dostupné na internete: <https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet/participativny-komunitny-rozpocet-2019.html?page_id=608150>.

ÚRAD TRNAVSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA. 2020. *Participatívny rozpočet*. [online]. 2020. [par. 2020-10-20]. Dostupné na internete: <<https://tvorimekraj.sk/projekty-podla-okresov-2019/>>.

ÚRAD ŽILINSKÉHO SAMOSPRÁVNEHO KRAJA. 2020. *Participatívny rozpočet*. [online]. 2020. [par. 2020-10-21]. Dostupné na internete: <https://www.zilinskazupa.sk/granty/vyzva-c-4-2019-participativny-rozpocet.html>



KRÍZA DEMOKRACIE AKO VÝZVA VNÚTORNEJ POLITIKY ŠTÁTU

Natália KOVÁČOVÁ⁴

Abstract

Unfortunately, the term "democratic crisis" seems to have taken root in the socio-political life of the Slovak Republic and therefore it is necessary to pay more and more attention to this undesirable phenomenon and face it with determination and clear strategies and visions in order to eliminate the country's democratic deficit. The central theme of the paper is therefore linked with the democratic crisis, with the main emphasis on selected indicators, such as the issue of corruption and the crisis of confidence, which are a breeding ground for a deepening democratic decline in society. The aim of the paper is to point out the challenges facing our democratic society, with an emphasis on restoring confidence in political institutions. The paper's methodology was chosen in order to achieve the paper's goal, so the starting point is a descriptive method examining the theoretical context of the issues researched, and the main emphasis is placed on the method of analysis and synthesis of knowledge. The approach was partly conceived using a critical method reflecting the current socio-political failures and the barriers to developing a democratic system.

Key words: Democracy, Crisis of democracy, Distrust, Corruption.

ÚVOD

Fenomén demokratickej krízy nie je v súčasnosti ojedinelým javom, práve naopak, moderné demokracie tento nežiadúci trend postihuje čoraz častejšie, čo sa následne pretavuje do podoby existencie rôznych problematík, ktorým musí spoločnosť čeliť. V oblasti politického spektra sa v súvislosti s týmto termínom hovorí o existencii a prítomnosti viacerých nežiadúcich bremien demokratického rozvoja a jedným z nich je aj problematika nízkej miery participácie, alebo záujmu občanov o veci verejné. Pojem „participácia“ v sebe zahŕňa širokú škálu možností, prostredníctvom ktorých občan vyjadruje svoj postoj k verejnému daniu. Od jej dimenzie možno odvodzovať povahu a charakter politickej kultúry danej krajiny. V zmysle participačného aspektu sa ponúka niekoľko možností, ako môže byť občan aktívny v spoločensko-politickom spektre. Najbežnejším prejavom participácie je účasť na rozhodovacích procesoch, teda účasť na voľbách a referendách, ďalej ku konvenčnej participácii možno zaradiť napr. finančnú podporu politických strán, účasť na predvolebných kampaniach, protestoch, aktivity v neziskovom sektore a pod.. E. Kováčová uvádza, že „*participáciou sa najčastejšie rozumie účasť na spoločenskom živote, spoločenstvo v spoločenských organizáciách a napokon i samotná účasť vo voľbách, organizovanie petícií, alebo účasť na zhromaždeniach. Z uvedeného vyplýva, že participácia je akousi „alfou a omegou“ pre stanovenie úrovne demokratickosti daného politického systému*“ (Kováčová, E., 2011, s. 208). Je dôležité si uvedomiť, že samotný záujem o participáciu je akousi hybnou silou spoločenského spektra a obzvlášť v modernej demokracii predstavuje

⁴ PhDr. Natália Kováčová, PhD. Katedra verejnej správy, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubiu, Richterova ul. č.1171, 925 21 Sládkovičovo, e-mail: vsnatalia.kovacova@gmail.com



stimulačný mechanizmus jej rozvoja. V dôsledku realizácie participatívnych činností dochádza k eliminovaniu priepastí medzi jedincom a štátom, podstata jednotlivca získava na svojej hodnote a tak sa stáva plnohodnotným, nezávislým členom spoločnosti. „*Participáciu možno vo všeobecnosti chápať ako aktívnu účasť jednotlivcov na riešení spoločenských problémov a na spravovaní verejných záležitostí- či už sa odohráva v rámci lokálnej komunity, konkrétnej spoločenskej organizácie, etnického či národného spoločenstva, alebo globálnej komunity*“ (Gyárfášová, Bútorová, 2010, s.139).

Nízka miera voličského záujmu viditeľná napr. aj v slabých percentuálnych ukazovateľoch volebnej účasti vypovedá o demokratickej kríze a prispieva k jej prehĺbovaniu. Intenzita politickej participácie v oblasti využívanie aktívneho volebného práva je v našich podmienkach determinovaná napr. jednotlivým typom volieb, ktoré sa z voličského pohľadu vyznačujú rôznou popularitou. Najmenšiu dôležitosť pripisujú Slováci voľbám nadnárodného charakteru a teda voľbám do EP, ktoré si tak vyslúžili prívlastok „druhoradé“. Vo všeobecnosti k faktorom, ktoré prispievajú k nežiadúcemu determinovaniu voličského správania a teda aj k odignorovaniu volieb patrí napr. absencia politickej gramotnosti, informačný deficit, osobnostné charakteristiky-pohodlnosť, historická tradícia krajiny, alebo volebný mechanizmus (Kováčová, N., 2014). Slabý voličský záujem je v našej spoločnosti viditeľný aj v prípade nástroja priamej demokracie, ktorým je inštitút referenda. SR sa vyznačuje pesimistickou referendovou tradíciou, keďže na národnej úrovni bolo z ôsmich realizovaných referend platné len jedno o vstupe do EÚ. V priemere 20% participácia na referendách nie je dôkazom naplnenia ústavného princípu, podľa ktorého moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich zvolených zástupcov, alebo priamo (Ústava SR,1992). V tomto kontexte je hlavný akcent daný na slovo „priamo“, ktoré akoby fungovalo len v teoretickej rovine.

Keďže efektívna participácia chráni demokraciu pred jej stagnáciou je dôležité neustále apelovať na podstatu záujmu občanov o veci verejné predovšetkým zo strany politických aktérov. Taktiež by sa na politickej scéne mali viesť intenzívnejšie diskusie o možnostiach jej posilnenia, odhaľovania perspektív a hlavne vo vybraných otázkach, ktorým už čiastočne boli diskusie venované (ako napr. zavedenie online hlasovania, hlasovanie poštou aj v iných typoch volieb ako do NR SR, možnosť reformy volebného systému napr. v zmysle viacerých volebných obvodov pri voľbách do NR SR, zefektívnenie inštitútu referenda napr. jeho zlúčením s iným rozhodovacím aktom, alebo získanie politickej vôle pre prípadné zníženie stanoveného kvóra a pod..) dosiahnuť politický konsenzus a čeliť tak výzvam, ktoré so sebou moderná spoločnosť prináša*.

Participácia ako taká, je teda spoločensko-politickou výzvou, pretože ak chceme eliminovať nežiadúcu medzinárodnú reklamu napr. aj v dôsledku najnižšej volebnej účasti v nadnárodných voľbách spomedzi všetkých krajín EÚ, je dôležité neustále posilňovať povedomie občianskej spoločnosti.

Kríza demokracie je nevyčerpatelnou témou a hoci existuje nespočetne veľa faktorov, ktoré prispievajú k jej nežiadúcemu stimulovaniu (ako napr. už spomenutá nízka miera politickej participácie, globálny vývoj, ekonomické zaostávanie krajiny, utečenecká kríza, kríza hodnôt, aktuálna pandemická situácia a pod..), v rámci uvedeného príspevku od nich budeme abstrahovať, keďže sa jedná o obširne problematiky a svoju pozornosť nasmerujeme len na vybrané indikátory. V obsahovej dimenzii príspevku vo všeobecnosti poukážeme na závažnosť zlyhávania

* V ambícii zefektívniť politickú participáciu a ušetriť verejné financie vláda v roku 2017 odsúhlasila zmenu volebných pravidiel pri voľbách do VÚC za účelom, aby sa voľby do VÚC a komunálne voľby od roku 2022 konali súčasne. Ústavným zákonom koalíční poslanci dočasne predĺžili funkčné obdobie pre predsedov a poslancov kraja z pôvodných štyroch rokov na päť.



demokracie v okrajovej späťosti s problematikou porušovania slobody slova, dotkneme sa aj korupcie v spoločenskej sfére, ktorá vyúsťuje do občianskej nedôvery v politické inštitúcie. Uvedené indikátory zintenzívňujú charakter demokratickej krízy. Ambíciou príspevku je tak v užšom kontexte pomenovať problémy a výzvy pred ktorými stojí vnútorná politika štátu aj v dôsledku smutných reálií, ktoré otriasli našou spoločnosťou.

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

K napísaniu uceleného konceptu príspevku boli nápomocné domáce aj zahraničné zdroje, odborné publikácie, monografie a zborníky predovšetkým politologického charakteru a relevantné internetové zdroje a štúdie konkretizované v použitej literatúre. Metodologické postupy boli logicky zvolené za účelom dosiahnutia vytýčeného cieľa príspevku, pričom východiskovou sa stáva deskriptívna metóda približujúca teoretické súvislosti skúmaných problematik a hlavný akcent je daný na metódu analýzy a syntézy poznatkov. Obsahová línia bola čiastočne koncipovaná aj pomocou kritickej metódy reflektujúcej súčasné spoločensko-politické zlyhávania a bariéry rozvoja demokratického systému.

VYBRANÉ INDIKÁTORY DEMOKRATICKEJ KRÍZY V KONTEXTE VNÚTROŠTÁTNYCH REÁLIÍ SR

Nespochybniteľne najvážnejšou a najsmutnejšou udalosťou roku 2018, ktorá otriasla slovenskou spoločnosťou bola vražda investigatívneho novinára J. Kuciaka a jeho snúbenice M. Kušnírovej. Tragickým spôsobom tak poukázala na zhubné ložiská nášho systému. Ak v skutočnosti vražda novinára(o čom nepochybujeme), ktorý poukazoval na podvody talianskych podnikateľov pôsobiacich na východnom Slovensku, ich napojenie na mafiánsku zločineckú skupinu 'Ndrangheta a na vzájomné väzby s niektorými politickými predstaviteľmi, priamo súvisí s jeho investigatívnou prácou, potom bola táto vražda zároveň útokom na jeden z primárnych demokratických princípov, ktorým je sloboda slova. Jedná sa totiž o právo každého občana, ktoré je právne ukotvené vo viacerých dokumentoch domáceho aj medzinárodného charakteru. Z Ústavy SR vyplýva, že „každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povoľovaciemu konaniu“ (Ústava SR,1992). V medzinárodnom prostredí v kontexte slobody prejavu a práva na informácie patrí k významným dokumentom Všeobecná deklarácia ľudských práv schválená Valným zhromaždením OSN v roku 1948, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný členskými štátmi Rady Európy v roku 1950 v Ríme, pričom pre SR sa dohovor stal záväzným 1.januára 1993, taktiež Charta základných práv Európskej únie, ktorá bola opätovne vyhlásená 12.decembra 2007. Porušovanie základných demokratických práv je pre spoločnosť neprijateľné a systém takéto praktiky nesmie pripustiť.

Rada Európy v máji 2019 zverejnila správu mapujúcu hlavné hrozby v oblasti slobody prejavu v Európe za rok 2018, pričom neopomenutou neostala ani cena, ktorú musel J. Kuciak zaplatiť za vyšetrowanie korupcie a organizovaného zločinu. Vo všeobecnosti k hlavným hrozbám zaradila narastajúce verbálne útoky, šírenie dezinformácií prostredníctvom médií a v online priestore, nepriaznivý vplyv digitálnej revolúcie na finančnú životaschopnosť kvalitnej a investigatívnej žurnalistiky, dehonestujúce kampane voči novinárom a ich očierňovanie zo strany politických aktérov. Správa poukázala na prioritné oblasti, na ktoré by sa mali členské štáty zamerať. K strategickým prioritám tak patrí „účinná ochrana novinárov pred násilím a zastrášaním, pričom sa má zabezpečiť, aby opatrenia na boj proti terorizmu neboli zneužívané na neprimerané obmedzenie slobody médií a na zníženie kvality verejnoprávnych médií a



investigatívnej žurnalistiky. Členské štáty by mali zintenzívniť aj svoje úsilie o vytvorenie jasného právneho rámca, ktorý by sa zaoberal zodpovednosťou internetových sprostredkovateľov v oblasti slobody prejavu a zabezpečiť, aby sa judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva dôsledne začlenila do vnútroštátnych súdnych a regulačných systémov. (Rada Európy zmapovala..., 2019).

V rebríčku slobody tlače, zverejneného v apríli 2019 medzinárodnou organizáciou Reportéri bez hraníc, ktorá každoročne vyhodnocuje pracovné podmienky novinárov v 180tich krajinách sveta Slovensko klesá už tretí rok po seba*. Kým v roku 2016 bola naša krajina na 12. mieste v medzinárodnom indexe slobody tlače, o rok neskôr klesla o päť miest, v roku 2018 bol zaznamenaný opätovný pokles a SR zastávala 27. miesto rebríčka a v roku 2019 dokonca až 35. miesto. K uvedenému úpadku prispeli okrem vraždy novinára, aj negatívne prejavy a vyjadrenia politikov voči novinárom, ale taktiež aj odchod niektorých redaktorov z RTVS (Slovensko kleslo v..., 2019). Pri príležitosti svetového dňa slobody tlače, zverejnili Reportéri bez hraníc rebríček slobody tlače za aktuálny rok 2020, v ktorom si SR v komparácii s posledným rokom polepšila o dve miesta. Nespochybniteľne súhlasíme s tým, že je „neprijateľné, aby jednotlivci v demokratickej spoločnosti, ktorí svojou investigatívnou činnosťou prejavujú odvahu byť slobodnými každodenne, nakoľko odhaľujú a prezrádzajú významné a častokrát neprijemné pravdy, museli čeliť násiliu alebo zastrešovaniu“ (Kováčová, S., s. 52, 2018). Dôležitosť demokratických princípov nesmie byť uzamknutá len v teoretických súvislostiach a ich uplatňovanie nesmie byť sprevádzané strachom.. Sloboda slova v úzkom prepojení so slobodou tlače patria medzi základné piliere demokratickej spoločnosti a preto je potrebné ich čoraz viac chrániť a práve aj takejto výzve musia aktuálne čeliť aktéri.

Uvedená tragická udalosť vyústila do politickej krízy, ktorá bola podčiarknutá korupciou, stratou dôvery, mafiánskymi stykmi. V dôsledku smútku a hnevu občianskej spoločnosti začal byť hlavný akcent zo strany verejnosti dávaný na nutnosť komplexnej zmeny riadenia a fungovania štátu. Citeľný občiansky aktivizmus v podobe búriaceho sa davu na verejných zhromaždeniach dával najavo svoju nespokojnosť s parciálnymi variáciami personálneho charakteru na riadiacich funkciách a volal po nutnosti prinavrátenia dôvery v demokratické inštitúcie, a vytvorenia podmienok pre slušné, spravodlivé a bezpečné Slovensko. Reakcia verejnosti vo forme silnej inklinácie k obnove demokratických princípov a ich prirodzené demokratické inštinkty sa konkrétne pretavili do modifikácie rozloženia politických síl, k čomu došlo po voľbách do NR SR v roku 2020.

Nežiadúcim javom, ktorý prispieva ku kríze systému a tak paralelne stimuluje aj demokratickú krízu je prítomnosť korupčných praktík. Korupcia predstavuje spoločenské zlo a celospoločenský jav bez hraníc, ktorý je prítomný v každom politickom zriadení. Vo všeobecnosti pod termínom korupcia môžeme chápať protispoločenské a protiprávne javy vo verejnom a súkromnom sektore, ktoré sú charakterizované prijatím úplatku, podplácaním, alebo nepriamou korupciou. Mokrý uvádza, že „korupcia sa používa ako symbol skazenosti. Takéto uchopenie tohto pojmu vlastne pokrýva pôvodný jazykový obsah latinského corruptio (výraz všeobecnej skazenosti). Ako taký v sebe nesie potenciál škandalizovať skutočnosť, využíva sa teda na populistickú kritiku súčasného stavu vecí v zložkách, ktoré majú v spoločnosti právomoc rozhodovať“ (Mokrý, 2008, s. 82).

P. Kohout v publikácii Úsvit konštatuje, že v politickom systéme existujú rôzne typy politikov a to slušní a tí ostatní. Nie je pravda, že všetci vstupujú do politiky so zlými úmyslami,

* Rebríček udeľuje 180tým krajinám bodovanie od 0 do 100, pričom hodnotí pluralizmus, závislosť médií, legislatívu danej krajiny vzťahujúcu sa na médiá, transparentnosť a mieru násilia páchaného na novinároch. Čím je ukazovateľ nižší, tým paralelne sloboda tlače v krajiny vzrastá



ale všetci bez výnimky sú nakoniec systémom prevalcovaní. Tí najslušnejší sami rýchle odídu, alebo sa vybraní aktéri postarajú o to, aby boli čo najskôr odsunutí na okraj. Ďalej v politickej sfére pôsobia príslušníci šedej zóny, ktorí hlasujú podľa vzoru vedenia. Nakoniec sú v politike skutočne tí zlí, ktorí masívne profitujú z korupcie. V rámci daného systému to budú totiž oni, ktorí budú mať vždy navrch, pokiaľ to systém nezmení (Kohout,2012). „*Korupcia, jej páchatelia a sprostredkovatelia, ako aj všetci, ktorí sa podieľajú na vytváraní priestoru a príležitostí na korupciu, poškodzujú verejný záujem*“ (Protikorupčná politika SR..., 2018,s.3).

Preveniu pred korupciou v podmienkach SR a jej priority a ciele bližšie upravuje dokument schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 585/2018 z 12. decembra 2018 s názvom *Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023*. Primárny cieľ protikorupčnej politiky, ktorým je minimalizovať a eliminovať priestor a príležitosti pre existenciu korupčných praktík vo všetkých oblastiach verejnej moci a celého spoločenského spektra, zvýšiť transparentnosť celej spoločnosti a dôveru občanov k zamestnancom verejného sektora a orgánom verejnej moci, je definovaný v troch prioritách : (Protikorupčná politika SR..., 2018).

- ochrana verejného záujmu elimináciou príležitostí na korupciu
- zlepšiť legislatívne a právne prostredie
- zlepšiť podnikateľské prostredie.

Na tento dokument nadväzuje Národný protikorupčný program a Rezortné protikorupčné programy. Postihovanie korupcie je zakomponované do nášho právneho poriadku a je tak súčasťou rôznych právnych predpisoch, ako napr. zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani, zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb, alebo zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a pod..

Protikorupčný boj je súčasťou aj národného integrovaného reformného programu s názvom *Moderné a úspešné Slovensko* predstaveného v októbri 2020, v rámci ktorého je navrhnutých napr. „šesť legislatívnych úprav na boj proti korupcii: preukazovanie pôvodu majetku, postihovanie nelegálnych príjmov, sfunkčnenie majetkových priznaní verejných funkcionárov, širší okruh zverejňovaných informácií, pravidlá na zvýšenie transparentnosti, nové trestné činy“(Moderné a úspešné Slovensko, 2020).* Boj proti korupcii predstavuje prvý bod programového vyhlásenia vlády na obdobie 2020-2024, na ktorý nadväzuje obnova dôvery v právny štát.

Vláda SR v boji proti korupcii zintenzívňuje aj kooperáciu s medzinárodnými organizáciami ako napr. OECD, taktiež spolupracuje s Medzinárodnou protikorupčnou akadémiou (IACA), s Radou Európy v rámci GRECO (Group of States against Corruption - Skupina štátov proti korupcii) a s inštitúciami EÚ vrátane Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) (Protikorupčná politika SR..., 2018).

Súhlasíme s tým, že v našich podmienkach vražda investigatívneho novinára J. Kuciaka s partnerkou len podčiarkla slabosť štátu v boji proti korupcii. Zo zistení prieskumu verejnej mienky, ktorý bol realizovaný agentúrou Focus pre Transparency International v období od 2.-9. decembra 2019 na reprezentatívnej vzorke 1009 občanov vyplýva, že Slovákov čoraz viac trápi nedostatočný boj proti korupcii, zlá politická kultúra a nefunkčné zdravotníctvo. Výsledné problematiky boli odpoveďou na otázku, ktoré tri oblasti považujú Slováci aktuálne za

* Napr.v oblasti súdnictva je víziou Slovenska do roku 2024 znížiť mieru nedôvery na 53 %, skrátiť dĺžku súdnych konaní civilných a obchodných sporov, zdigitalizovať všetky súdne podania, poskytovať právnu pomoc v každom okresnom meste: teda 79 kancelárií, namiesto súčasných 43 pracovísk.



najproblematickejšie. Práve korupciu uvádza až 40% z opýtaných za primárny problém krajiny, čo je v prepočte o dve tretiny viac ako v prieskume na konci vlády I. Radičovej v januári 2012 (Transparency International Slovensko, 2020).

V júny 2020 zverejnila Európska komisia výsledky prieskumu Eurobarometra zameraného na vnímanie korupcie. Až 87% Slovákov si podľa prieskumu myslí, že problém korupcie je na Slovensku rozšírený, pričom priemer EÚ28 predstavuje 71%. Prieskum verejnej mienky, ktorého dáta sa v podmienkach SR zbierali od 6.-16.12.2019 na reprezentatívnej vzorke 1038 respondentov priniesol zistenia, že 52% z opýtaných inklinuje k názoru, že miera korupcie za posledné tri roky vzrástla. Až 41% sa domnieva, že korupcia zasahuje do ich každodenného osobného života, pričom európsky priemer predstavuje 26%. Za oblasť, ktorá vytvára najväčší priestor pre korupčné prostredie označilo 54% respondentov oblasť zdravotníctva a 53% opýtaných sa domnieva, že branie, alebo dávanie úplatkov a zneužívanie moci na osobný prospech je najviac rozšírené na súdoch a v politických stranách (Zvláštny Eurobarometer 502, 2020).

Korupčné kauzy, politické prešľapy, alebo nenaplnené politické sľuby majú za dôsledok upadajúcu občiansku dôveru v politický systém. Na dôveru, ako na kľúčovú rolu pri budovaní demokracie upozornili viacerí politickí myslitelia ako napr. Almond a Verba, alebo Alexis de Tocqueville. Neopomenutými nesmú ostať ani súčasní autori, ktorí uvažujú o vzťahu dôvery a demokracie ako napr. Luhmann (1988), Giddens (1990), Putnam (1993), Fukuyama (2000), Beck (2004) či Gunnarson (2008). Napriek ich vlastnému ponímaniu dôvery a vlastnej interpretácie sa ich názory prelínajú v tom, že koncepcia dôvery má vo fungovaní demokracie svoju úlohu a má silu modifikovať spoločenské zriadenie. *R. Dalton konštatval, že „počnúc Alexis de Tocquevillom, cez Roberta Dahla, až po Roberta Putnama, analytici súhlasia, že medziľudská dôvera uľahčuje fungovanie demokratických procesov a zároveň vývoj politickej dôvery“* (Božeková, 2014, s. 64).

Britský politológ z Cambridgskej univerzity D. Runciman konštatuje, že rozčarovanie z politiky a nedôvera k nej nie sú novým fenoménom. *„Z hľadiska krízy dôvery demokracia dnes podľa neho iba prechádza jedným zo svojich pravidelných krízových období“* (Balázs, 2018). Vo svojich vystúpeniach často označuje za hlavnú hrozbu demokracie nezodpovednosť. Zodpovednosť za kľúčový faktor fungovania politického systému považoval aj filozof R. Scruton. Ak sloboda a zodpovednosť absentujú, potom nefungujú medziľudské vzťahy a ak sa zodpovednosť zo systému začne vytrácať, bude následne čeliť hrozbe nebezpečného narušenia. Keďže moderné demokratické krajiny musia čeliť mnohým výzvam, apeluje na dôležitosť zodpovednosti politikov a verejnosti.

V spoločensko-politickom systéme sa otvárajú aj polemiky o tom, či je dôvera predpokladom, alebo dôsledkom efektívneho fungovania demokracie. V snahe dať odpoveď na túto otázku je potrebné vychádzať zo špecifik jednotlivých krajín. Súhlasíme ale s tým, že tieto dva koncepty sa ovplyvňujú. Ak budeme hovoriť o tom, že dôvera je dôsledkom efektívnej demokracie, je potrebné akcentovať na zodpovednosť vlády a nezneužívanie moci. Úlohou demokratického systému je dosahovanie zafinovaných cieľov a dosiahnutie spokojnosti tých, ktorí systému dôverujú. Na druhej strane je ale v demokratickom systéme dôležitý aj zmysel spätnej väzby, tak ako na to upozornil D. Easton, kedy môžu občania spochybniť existenciu mocenských štruktúr a autorít a vyjadriť im svoju prípadnú nedôveru, čo je napr. viditeľné vo volebnom mechanizme. Ak budeme považovať dôveru za predpoklad efektívneho fungovania demokracie je dôležité si uvedomiť, že demokratické praktiky sú na dôvere priamo založené.

Na problematiku dôvery upozornil aj R. Putnam v diele z roku 2000 *Bowling Alone: The*



Collapse and Revival of American Community. V publikácii prostredníctvom kvalitatívnych a kvantitatívnych ukazovateľov dokumentuje pokles občianskej angažovanosti v USA od šesťdesiatych rokov, čo predstavuje primárny dôvod na obavy, pretože občianska participácia je nevyhnutným predpokladom pre hospodársku prosperitu a zdravú demokraciu. Rovnako tak aj v posledných rokoch dvadsiateho storočia bol v USA citeľný pokles záujmu o verejné otázky zo strany občanov, pretože tí sa čoraz viac začali uzatvárať do seba. Tento jav začali niektorí odborníci stotožňovať s narcistickým individualizmom (Caletrio, 2014). Putnam v diele poukazuje na to, že ešte začiatkom dvadsiateho storočia bol bowling obľúbenou skupinovú aktivitou a hrával sa prevažne v ligách, no koncom storočia sa bowling praktizoval už len skôr individuálne. Osamelý hráč bowlingu symbolicky znázorňoval vzdáľovania sa jednotlivcov od spoločnosti ako celku, čoho dôkazom bola napr. aj nízka miera politickej participácie viditeľná v nezájme o volebný akt, čo následne prispieva k demokratickej kríze.

Problém upadajúcej dôvery voči politickým inštitúciám v našej spoločnosti možno zdôvodniť poslednými smutnými reáliami, vraždou novinára, politickými a korupčnými kauzami, ktoré oslabujú politickú kultúru krajiny. Strata občianskej dôvery k politickým aktérom vedie k fragmentácii spoločnosti, ktorej časť tvoria nespokojné skupiny občanov. Dôkazom upadajúcej dôvery sú aj výsledky prieskumu verejnej mienky Eurobarometra, ktorého dáta sa na Slovensku zbierali v druhej polovici novembra (od 15.-26.11) v roku 2019 na vzorke 1007 respondentov. Alarmujúce je, že až 72% občanov nedôveruje právnemu štátu na Slovensku. Tento ukazovateľ predstavuje doposiaľ najhorší výsledok od roku 2004, kedy sa tieto prieskumy začali realizovať aj v našich podmienkach. Spomedzi všetkých krajín EÚ je SR jedinou krajinou v ktorej prevažuje nedôvera nad dôveru v inštitúciu polície. V európskom priemere polícii neverí 26% ľudí čo je dvojnásobne menej ako v našich podmienkach. Nechcené prvenstvo spomedzi krajín EÚ dosiahla SR aj v miere nedôvery voči armáde, ktorej na Slovensku neverí 42% občanov (Európska komisia, 2019).

Ďalším dôkazom vypovedajúcim o problematike dôvery sa stala aj súhrnná správa o vnímaní demokracie občanmi SR, ktorú zverejnila nepolitická mimovládna organizácia GLOBSEC. Celkovo až 70% respondentov prieskumu nedôveruje politickým stranám v podmienkach SR. Tento údaj vyplýva z prieskumu verejnej mienky, ktorý sa uskutočnil v marci 2020 v desiatich členských štátoch EÚ (Rakúsko, Bulharsko, Česko, Estónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko a Slovensko) na vzorke od 1000 do 1047 respondentov s použitím stratifikovaného náhodného výberu buď formou telefonických, alebo osobných rozhovorov. V uvedených krajinách boli profily respondentov reprezentatívne na báze pohlavia, veku, vzdelania a miesta a veľkosti bydliska (Hajdu, Klingová, 2020). Politickým stranám v našich podmienkach najviac nedôverujú tí, ktorí inklinujú k myšlienke, že nezáleží na tom, kto vládne, pretože aj tak sa nič nezmení, taktiež tí, ktorí ostatným Slovákom nedôverujú a tí, ktorí sú kritickí k fungovaniu našej demokracie. Vyšší ukazovateľ dosiahla oblasť justície a súdnictva, ktorej nedôveruje 76% Slovákov. Na Slovensku podľa prieskumu len 35% z opýtaných verí, že ich potreby sú zohľadnené v našom politickom systéme. Výsledky analýzy verejnej mienky potvrdzujú, že neistota a strach sú stále silnými emóciami medzi obyvateľmi, ktorí sú zároveň citliví už na nami spomínanú korupciu a nerovnosti v spoločnosti. Pocit odcudzenia a nespokojnosti ide ruka v ruku a na jednej strane môže viesť aj k nízkej miere participácie a k zanevretiu na systém a spoločnosť. Ak teda považujeme dôveru ako predpoklad efektívneho fungovania demokracie, potom je potrebné zdôrazniť, že sa stáva základnou bázou participácie, ktorá má mimoriadny vplyv na fungovanie demokratického systému. Tým sa dostávame späť k úvodným slovám nášho príspevku.



ZÁVER

Politický demokratický systém sa ako podmnožina spoločenského systému vyznačuje rozmanitosťou vďaka existencii vzájomných vzťahov vyplývajúcich z distribúcií moci, bohatstva a zdrojov v spoločnosti. V dôsledku tejto variability možno hovoriť aj o prítomnosti negatívnych fenoménov v spoločnosti ako napr. korupcia, ohrozovanie demokratických princípov, nezáujem občanov o veci verejné, nedôvera v politické inštitúcie a pod., ktoré sú determinantmi demokratickej krízy.

Krehkosť a zraniteľnosť demokracie je často spomínanou obavou najmä v aktuálnom prostredí neistoty a krízových situácií. Ako dokazuje slovenská realita, nezávislý výkon novinárskeho povolania stále nie je úplnou samozrejmosťou a preto považujeme za potrebné prijať legislatívne opatrenia na posilnenie ochrany novinárov tak, aby napr. spadali do kategórie chránených osôb Trestného zákona, taktiež aby boli prípadné útoky na nich posudzované prísnejšie.

Vražda novinára a jeho snúbenice a taktiež masový tlak občianskej spoločnosti prispeli k istým zmenám v rámci systému a tak M. Kočner a L. Bašternák, podnikatelia prepojení s vládou koalíciou v období 2016-2020 boli za obchodno-daňové kauzy odsúdení. Vtedajší predseda vlády R. Fico aj minister vnútra R. Kaliňák odstúpili zo svojich funkcií a neskôr bol vymenený aj šéf policajného zboru T. Gašpar. V prípade samotných vražd došlo k prvým zatknutiam.

Máme za to, že skutočnému reštartu v boji proti korupcii a budovaniu dôvery v politické inštitúcie by dopomohlo odsúdenie objednávateľov dvojnásobnej vraždy, odpolitizovanie polície v zmysle profesionálneho a čestného vedenia Policajného zboru, odpolitizovanie prokuratúry, ukončenie straníckych nominácií do vedení kontrolných orgánov a štátnych firiem ako aj jasnejšie vyvodzovanie zodpovednosti v prípade vážnych podozrení z korupcie. Podľa už nami spomínaných prieskumov verejnej mienky v oblasti vnímania korupcie a nedôvery vykazuje závažné nedostatky práve oblasť súdnictva. Súhlasíme, že rozsudok o M. Kočnerovi a A. Zsuzovej, ako hlavných aktérov tragickej vraždy novinára a jeho snúbenice bude ďalšou skúškou dôvery v naše súdnictvo. Rozsudok Špecializovaného trestného súdu bol vzhľadom na získané dôkazy šokom pre veľkú časť občianskej spoločnosti. Odpoveď

POUŽITÁ LITERATÚRA

BALÁZS, M. 2018. *Kríza dôvery nie je nový jav. Silný štát však nie je riešením* [online]. 2018, dennikn.sk. [cit. 12.09.2020]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/1248142/kriza-dovery-nie-je-novy-jav-silny-stat-vsak-nie-je-riesenim>>

BOŽEKOVÁ, A. 2014. *Deficit dôvery ako jedna z bariér demokracie*. In KULAŠÍK, P., TICHÁ, K. (eds.) *Bariéry a paradoxy demokracie*. 1. vydání. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálných štúdií, 2014. s. 59-73. ISBN 978-80-87472-78-1.

GYÁRFÁŠOVÁ, O., BÚTOROVÁ, Z., 2010. Slovensko na prahu tretej dekády slobody: kontúry participačného paradoxu. In PLICHTOVÁ, J. (eds.) *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku*. 2010. Bratislava: Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2010. 137-185s. ISBN:978-80-224-1173-8



CALETRÍO, J. 2014. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* - by Robert D. Putnam. [online]. 2014, researchgate.net. [cit. 20.09.2020]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/299431152_BOOK_REVIEW_Bowling_Alone_by_Robert_Putnam/link/56f67a1508ae38d710a1bb35/download>

EURÓPSKA KOMISIA. 2019. *Štandardný Eurobarometer 92*. [online]. 2019, europa.eu. [cit. 06. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2255?fbclid=IwAR2NK7m06Fb64MbFD0xNmZVYvwBUkxfJfdKuDyYZdhhfCS3t1TlcY8YmKQ8>>

HAJDU, D., KLINGOVÁ, K. 2020. *Voices of Central and Eastern Europe Slovensko*. [online]. 2020, globsec.org. [cit. 02.10.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.globsec.org/wpcontent/uploads/2020/09/Voices-of-Central-and-Eastern>>

KOHOUT Pavel. *Úsvit*. 2012. Praha : Pistorius a Olšanská. 124 s. ISBN: 9788087053782

KOVÁČOVÁ, E., 2011. Možnosti a perspektívy občianskej participácie v stredoeurópskom priestore- na príklade SR. In KULAŠIK, P. (eds). *Cezhraničná spolupráca štátov V4*. 2011. Sládkovičovo: Vysoká škola Visegrádu s.r.o., s. 205-2017, ISBN 978-8089267-69-9

KOVÁČOVÁ, N., 2014. *Politická participácie občanov v podmienkach SR*. 2014. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius. ISBN 9788081670220. 164 s.

KOVÁČOVÁ, S. 2018. Sloboda prejavu v kontexte politickej krízy na Slovensku. In BÍLÝ, J. a kol (eds.) *Evropské hodnoty – tradice a jejich proměny v 21. století*. 2018. Brno: Vysoká škola evropských a regionálních studií .48-53 s. ISBN 978-80-7556-028-5

MOKRÁ, L. 2008. *Korupcia ako symbolické odsúdenie nemorálneho*. In *Boj proti korupcii*. Manuál [online]. 2008, vlada.gov.sk [cit. 03. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<http://www.olaf.vlada.gov.sk/data/files/4559.pdf>>

Moderné a slušné Slovensko. 2020. [online]. 2020, mfsr.sk. [cit. 11. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/ine-strategicke-materialy/>>

Národný protikorupčný program Slovenskej republiky. 2019. [online]. 2019, vlada.gov.sk. [cit. 09. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<https://www.vlada.gov.sk//vlada-sr-schvalila-narodny-protikorupcny-program-z-dielne-uradu-vlady-sr/>>

Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023. 2019. [online]. 2019, bojprotikorupci.gov.sk. [cit. 08. 10. 2020]. Dostupné na internete: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7130_protikorupcna-politika-sr-2019-2023.pdf>

Rada Európy zmapovala hrozby slobody prejavu. Pripomína aj vraždu Kuciaka. 2019. [online]. 2019, trend.sk. [cit. 06. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<https://medialne.trend.sk/tlac/rada-europy-zmapovala-hrozby-slobody-prejavu-pripomina-aj-vrazdu-kuciaka>>



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

*Slovensko kleslo v rebríčku slobody tlače o osem priečok.*2019.[online]. 2019,trend.sk. [cit. 28. 09. 2020]. Dostupné na internete: < <https://medialne.trend.sk/tlac/slovensko-kleslo-rebricku-slobody-tlace-osem-priecok>>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. 2020. *Korupcia je pre občanov top problém Slovenska.* [online].2020, transparency.sk. [cit. 03. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<https://transparency.sk/sk/korupcia-je-pre-obcanov-top-problemom-slovenska/>>

ÚSTAVA SR. 1992. [online]. 1992,zakonypreludi.sk. [cit. 11. 10. 2020]. Dostupné na internete: <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>>

Zvláštny Eurobarometer 502.2020. [online]. 2020, europa.eu. [cit. 10. 10. 2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/slovakia/news/problem_korupcie_je_na_slovensku_rozsireny_mysli_si_87_percent_opytanych_slovakov_sk>



TEORETICKÉ VYMEDZENIE KORUPCIE

Sabína HELEŠIOVÁ⁵

Abstract

The article deals mainly with the issue of corruption, both from a legal and a sociological point of view. Because corruption cannot be easily dealt with in the same way as other, more easily identifiable, types of crime, the work presented is quite complex. The aim of the work is to point out the fact that no matter how simple the concept of corruption may seem, in fact there is currently no uniform legal definition. The work therefore tries to examine the issue of corruption from different perspectives and, through comparison, to point out individual definitions from four different areas.

Key words: *Corruption, Corrupt Behavior, Legislator, Criminal Code, Criminal Procedure, Constitution, Human Rights.*

ÚVOD

Korupcia predstavuje problém v spoločnosti po celé storočia a dekády ľudstva. Už za čias Rímskej ríše bola korupcia problémom, ktorý ohrozoval vývoj práva a politické dianie v ríši. Samotné počiatky korupcie sú datované pri vzniku prvých mestských štátov. Rovnakým tempom, ako sa menila spoločnosť, menila sa aj samotná korupcia.

Korupcia je problém, ktorý nepozná hranice, jazyk či svetadiel. Bez rozdielu rasy, farby pleti, vierovyznania, korupcia existuje na celej planéte. Hrozivo vyznieva fakt, že s korupciou sa stretávame aj v oblastiach spoločnosti, kde to hraničí so zdravým ľudským chápaním života. Či už ide o oblasť lekárskej starostlivosti či starostlivosti o smrteľne chorých a bezbranných starých ľudí. V podmienkach dnešnej spoločnosti, kde nadvládu získavajú predovšetkým moderné technológie a komunikácia sa stáva bezproblémovou, predstavuje korupcia výrazný celospoločenský problém. Korupciu už nemožno spájať iba s verejným sektorom, ako tomu bolo po celé desiatky rokov.

Na formy korupcie je možné nahliadať a samotnú korupciu skúmať z viacerých pohľadov. Či už ide o pohľad politického, sociálneho, psychologického alebo právneho pohľadu, nestretáme sa s totožnou definíciou. Každý odbor sociálnych vied má na definíciu korupcie vlastný pohľad. Tieto názory a pohľady je však možné efektívne spájať. Je možné konštatovať, že na základe uvedených skutočností by samotné definovanie korupcie nebolo žiaduce. Definícia korupcie by nemohla pokryť široké spektrum možného správania sa subjektov v takej miere, aby ju bolo možné efektívnym spôsobom využívať.

⁵ JUDr. Sabína Helešiová, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, Slovenská republika, E-mail: helesiovas@gmail.com



1 Teória korupcie

Pojem korupcia má latinský pôvod a vychádza z dvoch slov:

- rumpere**, čo znamená zlomenie alebo prinútenie osoby, aby konal v rozpore so svojimi morálnymi zásadami a princípmi,
- corruptus**, čo znamená zvrátený, mravne zvrhlý, podplatný alebo zvedený.

Už zo samotného latinského prekladu je možné vyčítať, že pojem korupcia nesie v sebe veľa negatívneho. Korupcia je v každom prípade zakázaná a ak sa v konaní pred súdom preukáže, nasleduje trest. Trestné stíhanie korupcie je pomerne rýchle a efektívne. Rýchlosť však zásadne ovplyvňuje forma, akou súd rozhoduje. Až 3/4 prípadov sú ukončené trestným rozkazom alebo uzatvorením dohody o vine a treste. Na strane jednej, tieto zjednodušené formy rozhodovania umožňujú trestať páchatel'ov rýchlejšie, no na strane druhej, predstavujú značnú netransparentnosť celého trestného procesu, nakoľko rozhodnutie o schválení dohody, dokonca ani trestný rozkaz, neobsahujú vecné odôvodnenie s popisom dôkazov a výpovedí svedkov. Verejnosť tak nemá šancu sa dozvedieť, na základe akých úvah a dôkazov sudca rozhodol.

1.1. Pojem korupcia zo spoločenského a právneho pohľadu

Pre pojem korupcia existuje viacero definícií. Najjednoduchšia z nich hovorí, že korupcia predstavuje zneužitie moci nad cudzím, zvereným majetkom či právami, ktorého cieľom je získanie osobných či súkromných výhod a to nielen pre seba, ale aj pre svojich príbuzných či známych. Samotná korupcia a korupčné správanie je definované rôznymi autormi tak na základe ich samotného pohľadu, ako aj vzdelania či prostredia, v ktorom sa pohybujú. Pod pojem korupčné správanie je možné zaradiť široký okruh činov a druhov správania sa. Aj toto je možno jeden z dôvodov, prečo dodnes nemá korupcia svoju legálnu definíciu. Legálnou definíciou by sme dosiahli to, že samotný pojem by sme zúžili len na určitý typ správania sa, pričom všetky ostatné formy činnosti by tak zostali bez možnosti legálneho potrestania. V minulosti sa uskutočnilo viacero medzinárodných odborných konferencií na tému korupcia s cieľom priniesť jej legálnu definíciu a následne ju implementovať do právnych poriadkov jednotlivých krajín. Výsledkom týchto konferencií bolo zistenie, že práve legálna definícia a určitá uniformnosť by bola celej veci iba na škodu, nakoľko by sa strácal účel postihovania takéhoto druhu konania. Ohraničením pojmu a následnej snahe pod tento pojem subsumovať konkrétny druh správania by malo negatívny dopad na snahu o efektívny boj s korupciou v medzinárodnom meradle. Odborná verejnosť sa napriek tomu zhodla na fakte, že pre efektívny boj s korupciou je potrebné legálne definovať pojem korupcia pomocou viacerých základných elementov, ktoré musia byť splnené kumulatívnu formou pri ktoromkoľvek druhu správania sa subjektov, pri ktorých by bolo možné podozrenie z korupčného správania.

Jedna z najpoužívanejších definícií pochádza od politológa Josepha S. Nyea. Ten korupciu chápe ako konanie, ktoré nie je v súlade s normami, na základe ktorých a v súlade s ktorými fungujú verejné funkcie (pozície) a to z dôvodu uprednostňovania súkromného záujmu (teda záujmu týkajúceho sa jednotlivca, príbuzných, politickej či inej organizácie) vo forme finančného alebo materiálneho zisku či postavenia. Pod túto definíciu korupcie zahŕňa úplatkárstvo, nepotizmus, klientelizmus, spreneveru, zneužitie právomoci a konflikt záujmov. Balún vo svojej publikácii chápe korupciu na základe viacerých znakov:

- snaha o získanie individuálnych výhod rôznej (hmotnej či nehmotnej) povahy,
- zásahy do verejnej správy, teda štátnej správy i samosprávy,
- vedomé porušovanie právnych noriem,



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

- odmeňovanie formou rôznych výhod akejkol'vek (hmotnej i nehmotnej) povahy,
- vysoká miera latencie korupcie (Balún, 1999)

Odborná konferencia, ktorá sa konala v roku 1992 v Amsterdame, nám priniesla viacero nových pohľadov a názorov na definíciu korupcie. Gardiner, ktorý vtom čase pôsobil na univerzite v Chicagu, predniesol príspevok, ktorý mimo iného obsahoval aj nasledovné tvrdenie: „korupcia je deformácia manipulácie spoločnosti pri rozdeľovaní zisku, ktorým organizovaná spoločnosť ponúka zisk tým jej členom, ktorí sú ochotní nechať sa ovplyvniť. Prerozdeľovanie zisku vykonávajú páchatelia korupcie vo svoj prospech alebo v prospech tých osôb, ktoré ich touto činnosťou poverili. Vždy ide o aktívnu a cieľavedomú činnosť (Gardiner, 1992).

Americká odborníčka na politiku a sociológiu S. Ackermannová vo svojej publikácii na tému korupcia chápe tento pojem ako správanie, ktoré sa z dôvodov dosahovania súkromných (osobných, rodinných, úzko skupinových) finančných alebo statusových ziskov odkláňa od formálnych povinností, ktoré vyplývajú z plnenia verejnej úlohy, alebo prekračuje normy proti výkonu určitého typu súkromného vplyvu (Rose-Ackermann, 1999). Táto definícia pojmu však v priamej súvislosti s korupciou naráža na aktivitu a formy činnosti verejných činiteľov, ktoré by malo byť pre nich typické na základe svojich verejných funkcií. Toto správanie však nesmeruje k vytváraniu spoločenských hodnôt, ale k ekonomickej prosperite týchto osôb alebo prípadne k zvýšeniu svojho postavenia v rámci spoločnosti.

Definíciu, ktorú nám priniesol Dohovor OECD v boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov z roku 1997 je možné korupciu chápať ako prijímanie úplatku alebo inej nenáležitej výhody, podplácanie alebo nepriamu korupciu, keď osoba priamo alebo prostredníctvom sprostredkovateľa pre seba alebo inú osobu prijme, žiada alebo dá si sľúbiť úplatok alebo poskytne, sľúbi úplatok, neoprávnený prospech za zneužitie zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie alebo v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu, či pri realizácii medzinárodného obchodu poruší svoje povinnosti alebo neodôvodnene uprednostní istú osobu pred inými osobami, alebo svojím vplyvom bude pôsobiť na výkon právomoci osôb, aby porušili svoje právnu normou stanovené povinnosti (Sepeši, 2010).

Vo svojej publikácii nám definíciu korupcie ponúka aj Sabopál, ktorý ju charakterizuje ako úmyselné konanie, pri ktorom pasívna strana (osoba alebo skupina osôb, ktoré disponujú určitými právomocami danými zo zákona či postavenia) umožňujú poskytovať alebo priamo poskytujú určité výhody za úplatu či protislužbu aktívnej strane (osobe alebo skupine osôb, ktorým by inak na základe zákonných dôvodov nemohli byť poskytnuté tieto výhody) vyplývajúce z právomocí pasívnej strany (Sabopál, 2004). Rozhodujúcu úlohu v tomto prípade nehrá fakt, či predmet plnenia má hmotnú alebo nehmotnú povahu. Rozhodujúcim je ukazovateľ, či je možné dokázať existenciu príčinného vzťahu medzi ponukou výhody a samotnou odmenou pre tú stranu vzťahu, ktorá bola aktívna. V každej forme korupčeného správania sa nachádza niekoľko spoločných znakov:

- Pôjde o vzťah minimálne dvoch subjektov, pričom jeden predmet korupcie ponúkne a druhý takúto ponuku akceptuje
- Tento vzťah musí poskytovať výhody pre obe strany. Pričom jedna prosperuje z ponúkutej výhody a druhá strana z poskytnutia odmeny za umožnenie prospech.
- V takýchto prípadoch by musel absentovať prvok všeobecného záujmu a teda spoločenskej prospešnosti



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

- Korumpovaný subjekt musí mať priamo právomoc poskytnúť výhodu alebo inú formu plnenia za ponúknutú odmenu
- Takéto konanie musí byť v rozpore s dobrými mravmi respektíve so spoločenskou etikou (Chmelík, 2003)

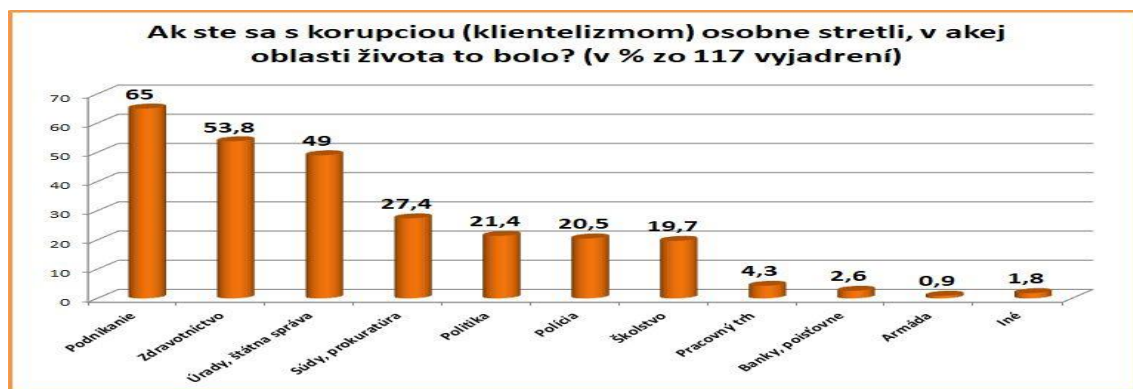
Pri naplnení týchto znakov kumulatívnou formou je možné povedať, že korupcia je teda nadviazanie vzťahu dvoch alebo viacerých subjektov, pričom takéto konanie je v rozpore so zaužívanou etikou alebo dobrými mravmi.

1.2 Podoby korupcie

Medzi najznámejšie a najčastejšie podoby korupcie patrí - úplatok, klientelizmus, nepotizmus a lobing.

- **Úplatkom** sa rozumie akákoľvek neoprávnená výhoda obvykle vyčísliteľná v peniazoch a napriek tomu, že za úplatok sa môže považovať aj finančne nevýznamná čiastka, pri predmetoch symbolického charakteru vo forme darčeka sa spravidla netreba báť. Príklad: V nemocnici, ak bol niekto spokojný s úrovňou služieb a pri odchode daruje kyticu či bonboniéru ošetrojúcemu personálu, nemusí sa báť trestného stíhania. Horšie je to však už s kupovaním drobností pre pracovníkov orgánov verejnej moci. Tu nie je tolerované ani poskytovanie darčeka a protislužieb nepatrnej hodnoty. Rozdiel medzi úplatkom a darom spočíva v tom, že úplatok sa dáva tajne a existuje tu určité očakávanie protihodnoty či protislužby. Dar sa naopak dáva verejne, minimálne bez potreby to ukrývať a žiadna protihodnota či protislužba sa neočakáva. Je to len prejav učitej spokojnosti, vďačnosti či náklonnosti.
- **Klientelizmus** predstavuje konflikt záujmov verejných činiteľov a osôb zúčastnených v procese. Ide predovšetkým o proces, kde sa ponuky zo strany priateľov, kolegov alebo rodinných príslušníkov uprednostňujú na úkor ponúk od ostatných osôb, ktoré môžu byť rovnako dobré, ba dokonca aj lepšie. V prípade, ak sa do toho zapojí viacero osôb, môžeme hovoriť o jej inštitucionalizácii. Základným cieľom pri klientelizme je mať prístup ku všetkým dôležitým zložkám moci od politikov cez policajtov, sudcov, médiá, atď. Práve tieto spojenia zaručujú vysoké zisky a sťažujú odhalenie korupčných transakcií. Klientelizmus prináša riziko, ktoré spočíva v popretí demokratických princípov spoločnosti a to najmä rovnosti pred zákonom, keďže sa spoločnosť pomaly začína rozdeľovať na stíhateľných a nestíhateľných.

Obrázok 1: Klientelizmus



Zdroj: alianciapas



- **Nepotizmus** označuje systém obsadzovania funkcií, v ktorom sú preferovaní príbuzní, priatelia či iné blízke osoby oproti ostatným, častokrát lepšie kvalifikovaným kandidátom. Nepotizmus/rodinkárstvo je osobitnou formou konfliktu záujmov. Podľa organizácie Transparency International (2009) je rodinkárstvo forma protekcie založená na známostiach a rodinných vzťahoch, pri ktorej niekto vo verejnej funkcii využíva svoju moc a právomoc na poskytnutie zamestnania alebo priazne rodinnému príslušníkovi alebo priateľovi, hoci tento nie je kvalifikovaný. Tu sa naskytuje veľmi pekná otázka na zamyslenie: „Čo je cieľom pre moju firmu? Je to poskytovanie práce rodinným príslušníkom alebo budovanie úspešnej firmy?“ Až v 60 % prípadoch sú ľudia „zvonka“ viac kvalifikovaní a s lepšími predpokladmi na určité pozície vo firme ako príbuzní.
- **Lobing** predstavuje snahu ovplyvniť výsledky politických procesov a rozhodnutí v prospech súkromného záujmu. Súkromný záujem môžeme vidieť v niekoľkých oblastiach: ekonomické záujmy, profesionálne záujmy či záujmy spoločnosti.

2. Príčiny a dôsledky korupčného správania

Základnou príčinou korupcie v spoločnosti je ten, že zákony či inštitúcie korupciu dostatočne efektívne netrestajú a ľudia ju tolerujú, respektíve zvykli si s ňou žiť. Čím je menšia hrozba, že korupcia bude odhalená a potrestaná, tým viac majú ľudia na korupčné správanie odvahy. Zemanovičová uvádza vzorec korupcie podľa Klitgarda:

korupcia = existencia monopolov + voľnosť v rozhodovaní + nízka transparentnosť

Monopol vytvorený zásahmi štátu:

- ak štát zasahuje do ekonomických procesov,
- ak existuje veľa povolení, licencií, koncesií, dotácií, exkluzívnych práv, pečiatok,
- ak existuje nerovnováha medzi ponukou a dopytom pri poskytovaní verejných služieb,
- ak existuje asymetricky prístup k informáciám verejného sektora.

Voľnosť v rozhodovaní:

- neexistencia, nejasnosť, nejednoznačnosť kritérií,
- nejasnosť postupov pri rozhodovaniach,
- rozhodnutie má možnosť ovplyvniť hoci aj jeden pracovník,
- neexistencia povinnosti odôvodniť si rozhodnutie,
- nízka možnosť preskúmania rozhodnutia,
- nerieši sa konflikt záujmov.

Nízka transparentnosť

- nezverejňovanie alebo len obmedzené zverejňovanie kritérií, postupov, odôvodnení rozhodnutí,
- nezverejňovanie alebo len obmedzené zverejňovanie výsledkov rozhodovania – napr. príjemcov dotácií, podpôr, licencií, zmlúv, ktoré uzatvára štát napr. pri privatizácii, verejnom obstarávaní,
- nízka transparentnosť politického a mediálneho prostredia,
- neexistujú mechanizmy skladania účtov.

Dôsledky korupcie

- Korupcia spochybňuje princíp rovnosti pred zákonom- Medzi občanmi klesá morálka a dochádza k strate dôvery občanov v právny štát. Najmä z dôvodu medializácie zjavné, no stále nevyšetrené a nepotrestané korupčné aktivity spôsobujú, že ľudia



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

nemajú dôveru voči orgánom štátu a ich predstaviteľom. Neustále prevládajúca a narastajúca korupcia navyše ohrozuje samotné základy ústavného demokratického zriadenia, lebo sklamaní a nespokojní voliči vo zvýšenej miere podporujú radikálne politické subjekty a ich predstaviteľov.

- Brzdzenie hospodárskeho rastu a deformácia hospodárskej súťaže- Ak je trhový mechanizmus zahltený korupčnými praktikami, dochádza k tomu, že firmy, ktoré sú ekonomicky najproduktívnejšie sa nepresadzujú a úspešné sú spoločnosti, ktoré disponujú korupčnými prepojeniami na prijímateľov štátnych či verejných rozhodnutí. Do popredia sa tak dostávajú nie tí najlepší, ale tí najskorumpovanejší.
- Deformácia štruktúry verejných výdavkov- Nákup daného tovaru a služieb sa prepláca, takže na iné výdavky už financie a zdroje nie sú. Korupcia tým pádom vedie k prijímaniu neadekvátnych rozhodnutí.
- Korupcia predstavuje kriminogénny faktor, ktorý je obzvlášť silný v súvislosti s rozširovaním organizovaného zločinu a následným „praním“ špinavých peňazí.

3. Štatistika korupcie v podmienkach Slovenskej republiky

Korupcia je radená pod ekonomickú kriminalitu. Z tohto dôvodu sú ako prvé analyzované štatistické údaje ekonomickej kriminality a až následne sú analyzované údaje týkajúce sa priamo korupcie.

Tabuľka 1: Vývoj ekonomickej kriminality spáchanej na území SR (2007-2016) a jej podiel na celkovej kriminalite

	Celková kriminalita (počet zistených prípadov)	Ekonomická kriminalita (počet zistených prípadov)	Podiel ekonomickej kriminality na kriminalite celkovej (v %)
2007	100 802	17 895	17,75%
2008	104 759	16 974	16,2%
2009	104 905	19 518	18,61%
2010	95 252	16 781	17,62%
2011	92 873	18 145	19,54%
2012	90 351	16 681	18,46%
2013	89 677	19 218	21,43%
2014	81 245	17 450	21,48%
2015	73 163	15 661	21,41%
2016	69 635	14 895	21,39%

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

**Tabuľka 2: Počet korupčných trestných činov spáchaných na území SR (2007-2016) a ich podiel na ekonomickej kriminalite:**

	Korupcia (počet zistených prípadov)	Ekonomická kriminalita (počet zistených prípadov)	Podiel korupcie na ekonomickej kriminalite (v %)
2007	211	17 895	1,18%
2008	260	16 974	1,53%
2009	231	19 518	1,18%
2010	148	16 781	0,88%
2011	199	18 145	1,1%
2012	139	16 681	0,83%
2013	124	19 218	0,65%
2014	134	17 450	0,77%
2015	131	15 661	0,84%
2016	106	14 895	0,71%

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Organizácia Transparency International k problematike korupcie uviedla, že korupcia je na Slovensku takmer beztrestná. Za rok súdy potrestajú páchatel'ov za úplatky v priemere za 120 tisíc eur, hoci odhady o ich výskyte na Slovensku sú tisícnásobne vyššie. Štátny funkcionári či zamestnanci sú súdmi oslobodzovaní spod obžaloby korupcie štyrikrát častejšie ako bežní občania. Súvisí to s faktom, že súdy udeľujú tresty za podplácania d'aleko častejšie ako za prijímanie úplatkov. Výšku udeleného trestu ovplyvňuje skôr priznanie páchatel'a ako celospoločenská významnosť kauzy. Viac nepodmienečných trestov padlo za pár eurové úplatky ako za korupciu v súvislosti s tendrami. Kľúčovými miestami pre efektívnejšie odhaľovanie korupcie sú polícia a prokuratúra. Na ich čele by mali byť ľudia, ktorí majú výsledky aj morálny kredit v boji proti korupcii. Pri dohodách o vine a treste by mali byť zverejňované podrobnosti o dôkazoch. A v neposlednom rade by mal parlament prijať funkčný zákon o majetkových priznaniach verejných funkcionároch, ako aj zákon o ochrane ľudí, ktorí korupciu polícii nahlásia (Transparency International Slovakia, 2014).

Rovnako alarmujúce výsledky priniesol aj prieskum, kde Transparency International prišlo k výsledkom, že každá piata slovenská domácnosť priznáva, že počas roka v kontakte s verejnými inštitúciami zaplatila úplatok. Po Litve a Grécku ide o tretí najvyšší podiel v Európskej únii, v ktorej v priemere zaplatila úplatky len desatina respondentov. Najviac sa u nás nelegálne platí v zdravotníctve, pri vybavovaní povolení na úradoch a v styku s políciou. Vyplýva to z Globálneho barometra korupcie, aktuálneho celosvetového prieskumu medzi viac ako sto tisíc občanmi v 107 krajinách od Transparency International. Úplatky častejšie platia chudobní ako



bohatí, a to najmä seniory v zdravotníctve. Nadpriemerné príjmové skupiny relatívne viac uplácajú daňové úrady a pri vybavovaní pozemkov. Stredná vrstva zase nadpriemerne nelegálne platí políciu a súdom. Hoci dve tretiny občanov veria, že aj bežní ľudia môžu pomôcť krajine v boji proti korupcii (priemer EÚ je 61 %), v porovnaní s inými krajinami únie sú len málo ochotní podniknúť aj konkrétne kroky. Len polovica Slovákov by bola ochotná nahlásiť korupciu, čo je 16. najhorší výsledok zo 107 skúmaných krajín. V EÚ, kde by v priemere nahlásili korupciu tri štvrtiny občanov, skončili horšie len Maďarsko a Lotyšsko.

ZÁVER

V modernej dobe 21. storočia je možné vnímať korupciu ako jeden z problémov, ktorý svojím charakterom zasahuje celú spoločnosť. Ide o trestnú činnosť pomerne dynamickej povahy, kde je veľmi zložitá uchopiť danú problematiku ako celok, prípadne ju presne vymedziť či už normami trestného práva alebo inými normami, ktoré by nám problematiku ohraničili. V spoločnosti neustále prevláda názor, že korupcia sa dotýka výlučne verejného sektora. V dobe, kedy je spoločnosť pomerne výrazne diverzifikovaná, je možné vnímať fakt, že korupcia nerobí rozdiely medzi sektormi. Rovnakým, ak nie ešte výraznejším spôsobom, sa presadzuje aj v súkromnom sektore, prevažne pri získavaní podnikateľských výhod. Verejná sféra je predmetom záujmu z dôvodu pomerne nízkeho mzdového ohodnotenia bežne zaradeného úradníka štátnej respektíve verejnej správy. Pri takejto osobe s určitou právomocou je zvýšené riziko toho, že za určité majetkové alebo nemajetkové plnenie poskytne výhodu osobe alebo subjektu, ktorému na takúto výhodu nevznikne nárok.

POUŽITÁ LITERATÚRA

CEJP, M., KOTULAN, P., JANDA, P., Korupce vyd. 1. Praha : Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 1997. ISBN 80-86008-25-8.

CHMELÍK, J. 2003. Pozornost, úplatek a korupce. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-434-X.

ROSE-ACKERMANN, S. 1999. Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. ISBN 0691078890.

SABOPÁL, E. 2004. Kriminologické aspekty korupcie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2004. ISBN 80-8054-334-8.

TITLOVÁ, M. 2015. Korupcia- vybrané kriminologické a trestnoprávne aspekty. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2015. ISBN 978-80-8168-264-3.

VAŠEČKA, M. 2007. Sociologické aspekty korupcie. Bratislava: ADIN, s.r.o., 2007. ISBN 978-80-89244-27-0.

Zákon č. 557/1991 Zb.z. [SĚP]

Trestný zákon č. 300/2005 Z. z v znení neskorších predpisov [SĚP]



SPÁČ, S., HUKELOVÁ, K., ŠÍPOŠ G. 2014. Na Slovensku sa korupcia trestá len výnimočne: polovica udelených trestov je za úplatky do 20 eur. In Transparency International Slovensko. [online]. 2014. Dostupné na internete: <https://transparency.sk/sk/na-slovensku-sa-korupcia-tresta-len-vynimocne-polovica-udelenych-trestov-je-za-uplatky-do-20-eur/>

Transparency International Slovensko. 2014. PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY A ŠTATISTIKY KORUPCIE. DOSTUPNÉ NA INTERNETE: <HTTPS://TRANSPARENCY.SK/SK/PRIESKUMY/>

SEPEŠI, P. 2010. Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (Paríž, 17.12.1997). In Učená právnická spoločnosť. [online]. 2010. Dostupné na internete: http://www.ucps.sk//Dohovor_OECD_o_boji_s_podplacanim_zahranicnych_verejnych_cinitelo_v_v_medzinarodnych_obchodnych_transakciach

ČENTÉŠ, J. 2012. Legalita, legitimita a proporcionalita odpočúvania a zaznamenávania telekomunikačnej prevádzky. In Ekonomické právne informácie. [online]. 2012. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Legalita-legitimita-a-proporcionalita-odpocuvania-a-zaznamenavania-telekomunikacnej-prevadzky.htm>.



AKTUÁLNE VÝZVY PROPAGÁCIE REGIÓNU V KONTEXTE FUNGOVANIA TURISTICKÝCH INFORMAČNÝCH CENTIER

Kristína HOGHOVÁ⁶

Abstract

The presented paper primarily deals with the promotion of regions via the Tourist Information Centers Sector ("TIC") in Slovakia. It examines the functioning of regional information offices and the challenges they are facing in the area of marketing communication and looks at the communication tools they use. Based on the results of quantitative research, the paper's aim is to formulate a proposal for effective marketing communication by regional information offices established in the Slovak Republic. Our research was carried out in 2020 through an online questionnaire, which included scale questions evaluated by using a calculated average. Since the intention was to highlight the importance of building a sector of regional information offices for regional marketing, and the possibilities for achieving this, the respondents were marketing staff of Slovakia's self-governing regions. The information obtained looks at the potential functioning of the information office sector at the regional level in the context of providing services, human resources, cooperation and technical support.

Key words: *Regional marketing, Marketing communication, Propagation of territory, Regional information offices.*

ÚVOD

V podmienkach globálneho trhu je cesta k zákazníkovi čoraz náročnejšia. Ak si chcú regionálne samosprávy a jednotlivé informačné centrá zachovať silnú pozíciu lídra v oblasti tvorby značky destinácie, musia hľadať inovatívne spôsoby komunikácie nielen so zákazníkmi, ale aj s partnermi v danej destinácii. Trh cestovného ruchu vytvára vhodné predpoklady a rovnaké príležitosti pre uplatňovanie marketingového komunikačného mixu medzi zainteresovanými subjektmi – nositeľmi služieb, ako sú regionálne informačné centrá, podnikatelia v cestovnom ruchu, orgány miestnej samosprávy, organizácie cestovného ruchu, ako aj miestne obyvateľstvo. Títo všetci musia spájať svoje sily s cieľom uspokojovať dopyt cieľových skupín (Fraňová a kol., 2018). Vysoká dynamika odvetvia marketingovej komunikácie, meniace sa motívy účasti rôznych subjektov v oblasti marketingového riadenia regiónu a taktiež aj spotrebiteľské správanie návštevníkov, prinášajú zvýšené nároky na informačné centrá. Tvorba nových produktov územného marketingu sa týka najmä zmien v motívoch návštev miestnych samospráv a v nových

⁶ PhDr. Kristína Hoghová, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: kristina.hoghova@gmail.com



smeroch komunikácie ovplyvňujúcich potreby samotných účastníkov územného marketingu (Araña, 2015).

Práve informačné kancelárie vytvárajú prvý kritický dojem o území, úrovni poskytovaných služieb a o kvalite regiónu. Informačné centrá prostredníctvom odkomunikovaných informácií a odporúčaní inšpirujú návštevníkov k spotrebe tovarov a služieb v regióne a týmto spôsobom prispievajú k ekonomickému, sociálnemu a rekreačnému blahobytu miestnej komunity (Nicula – Spanu – Neagu, 2012). Predkladaný príspevok sa primárne zaoberá možnosťami vytvorenia regionálnych informačných kancelárií ako alternatívou TIC v rámci regionálnej úrovne v podmienkach Slovenskej republiky. Realizovaný výskum je zameraný na požiadavky v kontexte ľudského faktora, zručnosti pracovníkov RIK, rozsahom poskytovaných služieb a marketingových aktivít, ich právnej subjektivity alebo technicko-materiálneho zabezpečenia. Vychádzajúc z teoretického vymedzenia skúmanej problematiky je definovaný navrhovaný model regionálnej informačnej kancelárie pre vyššie územne celky.

1 TEORETICKÝ RÁMEC VÝZNAMU REGIONÁLNYCH INFORMAČNÝCH KANCELÁRIÍ

Vnímanie samosprávy je determinované získanými a dostupnými poznatkami návštevníkov o danom regionálnom území. Z toho dôvodu je nevyhnutnou existencia sektora turistických informačných centier nielen na lokálnej úrovni. Pearce (2004, s. 10) tvrdí, že „*turistické informačné centrá vytvárajú prvý kritický dojem o destinácii, úrovni poskytovaných služieb a o kvalite destinácie*“. Fundamentálnou funkciou daných organizácií je okrem samotného informovania verejnosti tiež ich získavanie, zbieranie, zhromažďovanie, selektovanie a ukladanie. Prostredníctvom komunikácie s návštevníkmi informačných centier ich pracovníci inšpirujú k spotrebe tovarov a služieb v regióne a týmto spôsobom prispievajú k ekonomickému, sociálnemu a rekreačnému blahobytu komunity územia (Tourism Research Australia, 2011). Okrem spomínanej informačnej funkcie, autori Lyu – Hwang (2015) uviedli model štyroch úloh, ktoré sú klasifikované na propagačnú funkciu (prezentácia regiónu), orientačnú funkciu (informácie o existencii samospráv, zaujímavých miest, polohe územia alebo environmentálnej stránke regiónu), kontrolnú funkciu (regulácia počtu návštevníkov prostredníctvom návrhov trás pracovníkov RIK), substitučnú funkciu (prilákanie verejnosti k návšteve RIK, ktorá sa sama o sebe stáva atrakciou okrem kultúrneho a prírodného potenciálu regiónu).

Vychádzajúc z predmetu skúmania a dotazníkového opytovania sú predmetom skúmania marketingové aktivity RIK, medzi ktoré patrí aj organizácia a zabezpečenie podujatí zameraných na obyvateľov daného územia. Fraňová a kol. (2014) označili túto marketingovú formu ako „plus funkciu“ k uvedeným štyrom. Informačné centrá možno v rámci regionálneho marketingu označiť ako združujúce sa a navrhujúce marketingové a manažérske stratégie. Podobne ich definoval autor Pike (2008, s. 24), ktorý hovorí, že ide o „*ľubovoľné organizácie na ľubovoľnej organizačnej úrovni zodpovedné za marketing identifikovateľného územia*“. Vzhľadom k tomu, že regionálny celok možno vnímať ako súbor viacerých subjektov, je nevyhnutné ho vnímať z pohľadu propagácie ako jeden celok. Tu je nevyhnutná spolupráca a zjednotenie všetkých marketingových úloh a propagačných činností do jedného subjektu. Práve jednotný imidž a budovanie povedomia regiónu v domácom a zahraničnom prostredí zvyšuje jeho postavenie v rámci konkurencieschopnosti. Regionálne informačné kancelárie predstavujú účinnú formu



propagačných a informačných aktivít, nielen pre návštevníkov samosprávneho kraja, ale taktiež pre obyvateľov územia, médiá, predstaviteľov štátu a orgány verejnej správy, pre investorov a podniky (Mazúchová – Pančíková, 2018).

Súčasná spoločnosť je charakteristická dynamickosťou, postupnou integráciou a neustálou expanziou spôsobenou predovšetkým rozvojom informačných a komunikačných technológií. Dominantnú rolu tu zohráva internet a ovplyvňuje fungovanie každej organizácie v súkromnom a verejnom sektore či už priamo alebo nepriamo. Prednosti internetu možno v rámci fungovania RIK chápať ako spôsob účinnej a pohodlnejšej komunikácie verejnosti so samosprávou, rýchlejšie získavanie potrebných informácií o živote v regióne, ako aj možnosť virtuálne sa zúčastniť rôznych podujatí a navštíviť zaujímavé miesta v samosprávnom kraji. Jeho existujúca kapacita a potenciál umožňujú prenosy dát, propagovanie výrobkov a služieb, podporujú marketingové činnosti, slúžia k získaniu správ a informácií a majú schopnosti na diaľku ovládať iné počítače alebo stroje (Kirš, 2015).

2 ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Predmetom skúmania je pôsobnosť sektora regionálnych marketingových organizácií vybudovaných na regionálnej úrovni plniacich úlohy marketingovej komunikácie VÚC. Hlavným cieľom predkladaného príspevku je formulácia návrhu vhodného spôsobu vytvorenia a fungovania regionálnych informačných kancelárií RIK v kontexte ich významu pre propagáciu samosprávneho kraja. Pri spracovaní skúmanej problematiky sú využívané sekundárne zdroje v podobe článkov vo vedeckých časopisoch, monografií a metodických príručiek prevažne v slovenskom a anglickom jazyku. Primárne dáta sú získané prostredníctvom dotazníkového opytovania realizovaného v mesiaci november 2020. Hlavný cieľ vychádza z definície významnosti regionálnych marketingových organizácií a absencie tohto sektora v podmienkach Slovenskej republiky. Nasledovne je stanovená výskumná otázka: aký je účinný optimálny model sektora regionálnych informačných kancelárií?

Výskumnú vzorku predstavujú marketingoví pracovníci úradov samosprávnych krajov v podmienkach Slovenskej republiky. Ich celkový počet je 44. Voľba dotazníkovej metódy súvisí s oslovením respondentov v rámci celého Slovenska a potenciálnym rýchlym zberom údajov. Pre účel výpočtu technických priemerov početnosti týkajúcich sa sektora regionálnych turistických organizácií boli zvolené škálové otázky dotazníka. Respondenti na stupnici od jeden do päť priradili mieru intenzity využívania jednotlivým skúmaným ukazovateľom týkajúcich sa účinnosti zriadenia regionálnych informačných kancelárií, ich marketingovým aktivitám a poskytovaným službám. Dotazník je zameraný na zistenie požadovaných marketingových zručností a jazykových znalostí potenciálnych pracovníkov RIK. Hodnota päť v škálovej stupnici predstavovala najvyššiu úroveň využitia, hodnota jeden najmenej. Pre výpočet bol využitý vzorec kumulatívnej početnosti v aritmetickom spriemerovaní veľkého výberu po zohľadnení triedneho znaku jednotlivých odpovedí na škálové otázky.

3 VÝSLEDKY A DISKUSIA

Vychádzajúc z teoretického vymedzenia významu existencie regionálnych informačných kancelárií v podmienkach samosprávnych krajov na Slovensku, je predmetom analýzy tretej kapitoly príspevku interpretácia výsledkov dotazníkového opytovania. Respondentov predstavovali, ako je vyššie spomenuté, marketingoví pracovníci jednotlivých úradov

samosprávnych krajov. Otázky smerovali k významu vybudovania sektoru regionálnych informačných centier, teda obdobného modelu turistických informačných centier na lokálnej úrovni. Kapitola je rozdelená na dve časti, pričom prvá pojednáva o výsledkoch primárnych dát dotazníkovej techniky. Druhá časť je zameraná na vlastný návrh modelu RIK vychádzajúci z výsledkov deskriptívnej analýzy skúmanej problematiky.

3.1 Deskriptívna analýza výsledkov skúmania

Primárne dáta boli získané prostredníctvom dotazníkového opytovania, ktoré okrem otázok súvisiacich so skúmanou problematikou obsahoval aj sociálno-demografické otázky pre charakteristiku respondentov. Tým bol dotazník zaslaný emailovou komunikáciou v mesiaci november 2020. Z celkového počtu oslovených 44 marketingových pracovníkov úradu samosprávneho kraja ho vyplnilo 36 respondentov, čo predstavuje 82 % návratnosť. Pri výpočte veľkosti výskumnej vzorky bol vypočítaný potrebný minimálny počet respondentov 35. Výpočet veľkosti výskumnej vzorky bol vypočítaný na základe nasledovného vzorca:

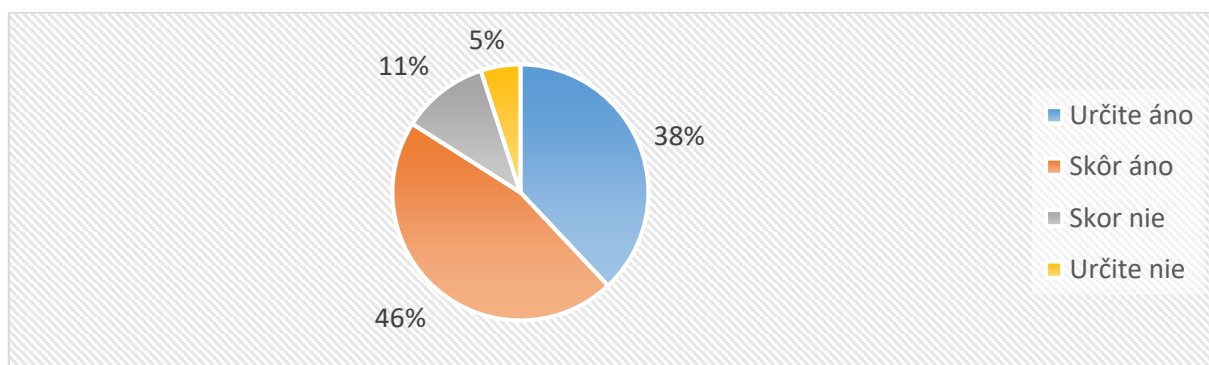
Vzorec 1.: Výpočet veľkosti výskumnej vzorky

$$n = \frac{(z^2 \times p \times (1 - p)) + e^2}{e^2 + z^2 \times p \times \frac{(1 - p)}{N}}$$

Zdroj: Výpočet veľkosti vzorky, 2020

Oslovení boli pracovníci oddelenia marketingu, propagácie a komunikácie všetkých ôsmich úradov samosprávneho kraja v podmienkach Slovenskej republiky. Zo sociálno-demografických otázok vyplýva, že dotazníkového opytovania sa zúčastnilo 82 % žien a 18 % mužov. Najvyšší počet marketingových pracovníkov pôsobí na úrade Bratislavského samosprávneho kraja. Najmenej na úrade Nitrianskeho samosprávneho kraja. Ďalej bolo respondentom položených 7 otázok, ktoré sú nasledovne graficky spracované:

Graf 1: Regionálna turistická kancelária ako účinný nástroj propagácie územia

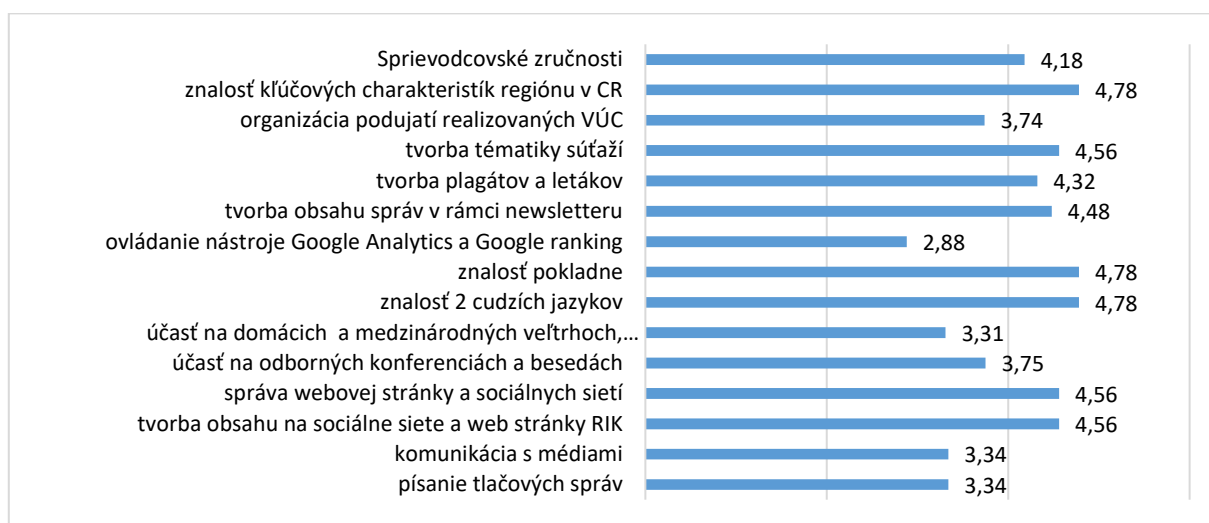


Zdroj: vlastné spracovanie

V rámci prvej otázky týkajúcej sa významu existencie sektora regionálnych informačných kancelárií respondenti odpovedali na otázku o ich zriadení ako o účinnom nástroji propagácie

územia a informačnej funkcie verejnosti. Z celkového počtu 36 respondentov, 30 (84%) pracovníkov odpovedalo, že vytvorenie RIK by bolo účinným nástrojom propagácie územia a plnilo by informačnú funkciu vo vzťahu k verejnosti a cieľovým skupinám regionálneho marketingu. Odpoveď „Skôr nie“ označili 4 (11%) respondenti a 2 (5%) respondenti zastávajú názor, že vytvorenie a fungovanie RIK by určite nebolo vhodným nástrojom pre účinnú propagáciu samosprávneho kraja. V grafe 2 sú znázornené výsledky odpovedí ohľadom názoru na rozsah marketingových zručností pracovníkov RIK.

Graf 2: Marketingové zručnosti pracovníkov regionálnych informačných kancelárií

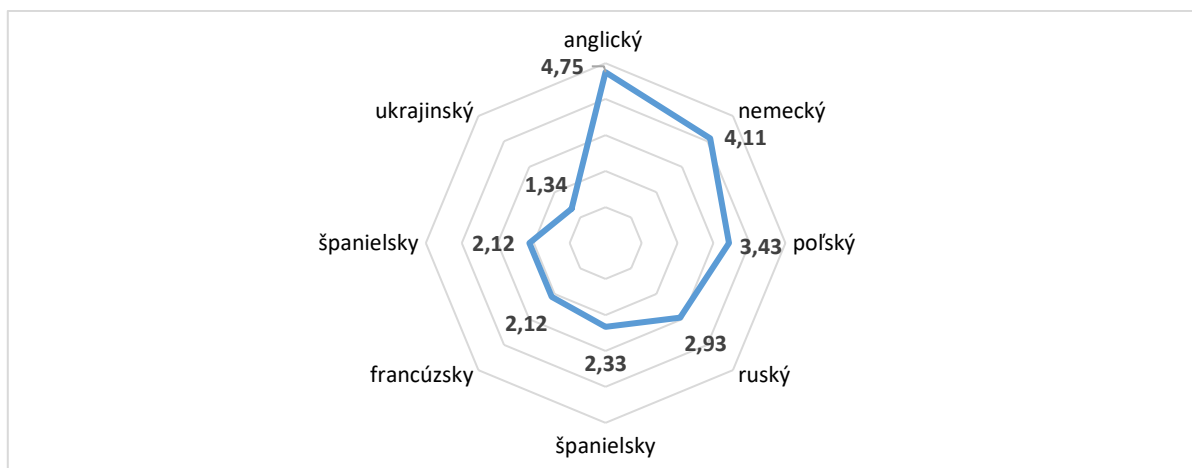


Zdroj: vlastné spracovanie

Pri druhej otázke respondenti uvádzali v rámci škálového zobrazenia úroveň pri jednotlivých marketingových zručnostiach RIK. Na stupnici od 1 do 5 prideliť hodnoty ukazovateľom a zručnostiam, ktorý by mali pracovníci RIK ovládať. Z celkového počtu 36 respondentov, jeho najväčšia časť označila znalosť kľúčových charakteristík regiónu, znalosť pokladne a dvoch cudzích jazykov za najprioritnejšie marketingové zručnosti pracovníkov RIK. Ich úroveň dosiahla 4,78 z celkovej hodnoty 5.

Taktiež za dôležité považujú respondenti schopnosť organizovať podujatia, účasť pracovníkov na odborných konferenciách a besedách, ako aj správu webovej stránky a sociálnych médií. Naopak, medzi zručnosti, ktoré by sa od marketingových pracovníkov vyžadovali z pohľadu respondentov najmenej je znalosť ovládania nástroja Google Analytics a Google ranking (hodnota 2,98), ako aj schopnosť propagácie VÚC s aktívnou účasťou pracovníkov RIK na domácich a medzinárodných veľtrhoch a výstavách cestovného ruchu (hodnota 3,31). V grafe 3 sú znázornené výsledky odpovedí ohľadom názoru na rozsah jazykových znalostí pracovníkov RIK.

Graf 3: Jazykové znalosti pracovníkov RIK

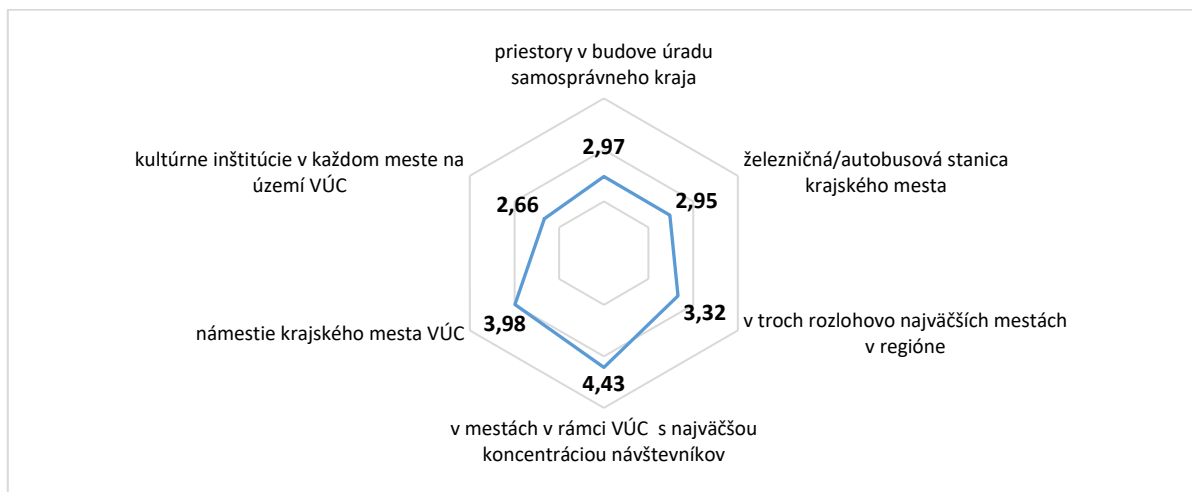


Zdroj: vlastné spracovanie

V rámci tretej otázky respondenti uvádzali v škálových hodnotách úroveň pri jednotlivých marketingových zručnostiach RIK. Na stupnici od 1 do 5 pridelovali hodnoty ukazovateľom a jazykovým zručnostiam, ktoré by mali pracovníci RIK ovládať. Z celkového počtu 36 respondentov, jeho najväčšia časť označila znalosť anglického jazyka (hodnota 4,75), nemeckého jazyka (hodnota 4,11) a poľského jazyka (hodnota 3,43) za kľúčové cudzie jazyky, ktoré by mali pracovníci RIK ovládať. Nie je však podmienkou, aby ovládali všetky uvedené. Pridanou hodnotou marketingového pracovníka pri osobnej alebo elektronickej komunikácii s verejnosťou je znalosť aspoň dvoch z nich.

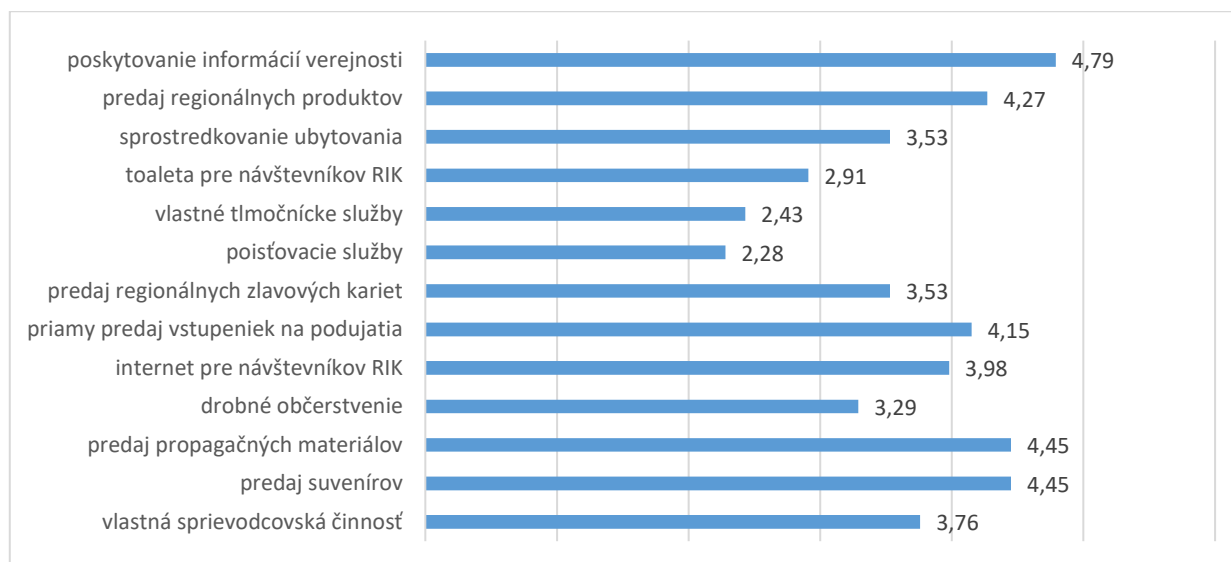
Anglický a nemecký jazyk je vyžadovaný vo veľkej miere v každom zo skúmaných samosprávnych krajov, pričom znalosť poľského jazyka požadujú najmä respondenti zo Žilinského a Prešovského samosprávneho kraja. Ich požiadavka vychádza z geografickej polohy, kde uvedené samosprávne kraje hraničia s Poľskou republikou a najväčšiu koncentráciu zahraničných návštevníkov mapujú práve poľskej národnosti. V grafe 4 sú znázornené výsledky odpovedí ohľadom názoru na strategické umiestnenie RIK v rámci samosprávneho kraja.

Graf 4: Strategické umiestnenie Regionálnej informačnej kancelárie



Zdroj: vlastné spracovanie

Pri štvrtej otázke respondenti uvádzali v rámci škálového zobrazenia úroveň pri jednotlivých marketingových zručnostiach RIK. Na stupnici od 1 do 5 pridelovali hodnoty ukazovateľom umiestnenia regionálnej informačnej kancelárie. Otázka je zameraná na situovanie a fyzický „positioning“ v rámci územia samosprávneho kraja. Z celkového počtu 36 respondentov, jeho najväčšia časť označila za najstrategickejšie miesto pôsobenia RIK práve mestá v rámci VÚC s najvyššou koncentráciou návštevníkov (hodnota 4,43). Práve tieto samosprávy považujú za významnejšie pozície koncentrácie návštevníkov, než samotné krajské mestá (Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Prešov a Košice). Naopak, za najmenej strategické miesto umiestnenia RIK považujú kultúrne inštitúcie v miestnych samosprávach. V grafe 5 sú znázornené výsledky odpovedí ohľadom názoru na rozsah poskytovaných služieb RIK.

Graf 5: Služby poskytované v RIK

Zdroj: vlastné spracovanie

V rámci piatej otázky respondenti uvádzali v škálovom rozhraní úroveň poskytovaných služieb regionálnych informačných kancelárií. Na stupnici od 1 do 5 pridelovali hodnoty službám RIK, ktoré považujú za najúčinnnejšie pri propagácii samosprávneho kraja. Z celkového počtu 36 respondentov jeho najväčšia časť označila ako fundamentálnu funkciu RIK poskytovanie informácií verejnosti (hodnota 4,79) v rámci vykonávaných služieb. Podobné hodnoty (4,45) dosiahol aj predaj propagáčnych materiálov a predaj suvenírov v RIK, ako aj predaj regionálnych produktov. Za najmenej účinné a potrebné služby, ktoré by mali regionálne informačné kancelárie vykonávať, sú podľa respondentov poisťovacie služby (hodnota 2,28), vlastné tlmočnicke služby (hodnota 2,43) a vybudovanie toaliet (hodnota 2,91) v rámci priestorov RIK, ktoré však možno zaradiť aj do technicko-materiálnych podmienok RIK. V grafe 6 sú znázornené výsledky odpovedí ohľadom názoru na rozsah marketingových aktivít RIK.

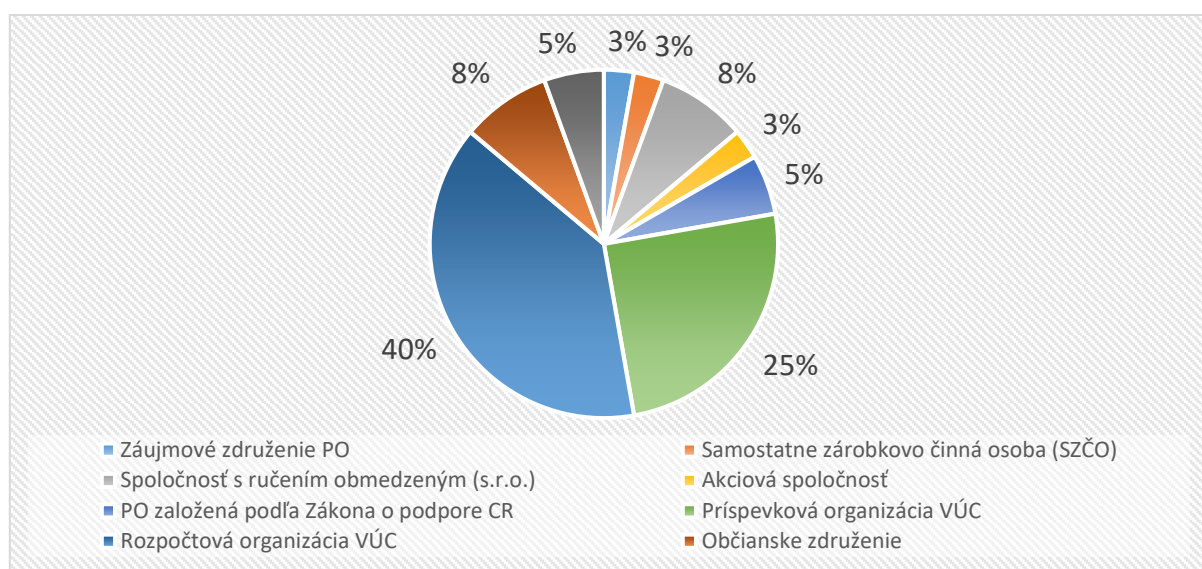
Graf 6: Marketingové aktivity RIK


Zdroj: vlastné spracovanie

Pri šiestej otázke respondenti uvádzali v rámci škálového zobrazenia úroveň ukauovateľov pri jednotlivých marketingových aktivitách RIK. Na stupnici od 1 do 5 pridelovali hodnoty ukazovateľom, ktoré predstavujú marketingové aktivity pracovníkov RIK. Z celkového počtu 36 respondentov, jeho najväčšia časť označila tvorbu a poskytovanie katalógov a brožúr o regióne (hodnota 4,66). Tu je vhodné zistiť kapacitu finančných prostriedkov na vlastnú tvorbu a tlač propagačných materiálov alebo uvedené prospekty ponúkať ako materiály vypracované napríklad úradom samosprávneho kraja, súkromným sektorom, kultúrnymi inštitúciami alebo inými subjektmi. Respondenti ďalej považujú za dôležitú pravidelnú komunikáciu s médiami (hodnota 4,63) ako podporu vzťahov s verejnosťou a budovanie pozitívneho imidžu a povedomia o RIK samotnej, ako aj o celom regióne.

Medzi činnosti PR možno zaradiť aj organizáciu rôznych foriem podujatí (športových, kultúrnych, slávnostných, spoločenských alebo charitatívnych), ktoré by zvyšovali návštevnosť a vzťahy s verejnosťou. Tvorba letákov a bannerov (hodnota 4,44) a tvorba propagačných videí (hodnota 4,45) je z pohľadu respondentov jedným z najúčinnejších marketingových nástrojov RIK. V grafe 7 sú znázornené výsledky odpovedí ohľadom názoru na právnu subjektivitu RIK.

Graf 7: Právna subjektivita RIK



Zdroj: vlastné spracovanie

Pri siedmej otázke respondenti uvádzali v rámci škálového zobrazenia úrovní pre jednotlivé možnosti právnej subjektivity regionálnych informačných kancelárií. Práve právna subjektivita RIK priamo ovplyvňuje zdroj a veľkosť finančných prostriedkov vynaložených na fungovanie RIK. Na stupnici od 1 do 5 prideliť hodnoty ukazovateľom foriem právnej subjektivity RIK. Z celkového počtu 36 respondentov jeho najväčšia časť (40% respondentov - označilo formu rozpočtovej organizácie RIK za najvhodnejšiu pre vznik a fungovanie regionálnych informačných kancelárií). Rozpočtová organizácia samosprávneho kraja je priamo viazaná na rozpočet schválený poslancami vyššieho územného celku na dané obdobie. RIK by boli financované z prostriedkov pridelených samosprávnym krajom narozdiel od príspevkovej organizácie, kde by samosprávny kraj bol súčasťou subjektu, ktorý by financoval fungovanie a činnosť zriadenej RIK.

Treba uviesť, že jediným existujúcim a fungujúcim regionálnym informačným bodom je turistické informačné centrum v Košickom samosprávnom kraji. Pracovníci zriadeného regionálneho informačného bodu (ďalej len „RIB“) poskytujú návštevníkom a celej verejnosti informácie o prírodných, historických a kultúrnych atrakciách v rámci regiónu, tipy na výlety a strávenie času, možnosti návštevy zaujímavých podujatí a podobne. Organizujú remeselnícke workshopy a vedomostné kvízy, ponúkajú predaj propagačných materiálov a suvenírov. RIB je situovaný v centre Košíc v blízkosti divadla a Dómu sv. Alžbety. Od roku 2020 RIB prevádzkuje svoje vysunuté pracovisko v priestoroch klientskeho centra ZSSK na železničnej stanici v Košiciach. Zriaďovateľom RIB je krajská organizácia cestovného ruchu „Košice region tourism“ (Regionálny informačný bod, 2020). V nadväznosti na existenciu regionálneho informačného bodu bude v nasledovnej časti tretej kapitoly predstavený navrhovaný model RIK.

3.2 Návrh modelu regionálnych informačných centier

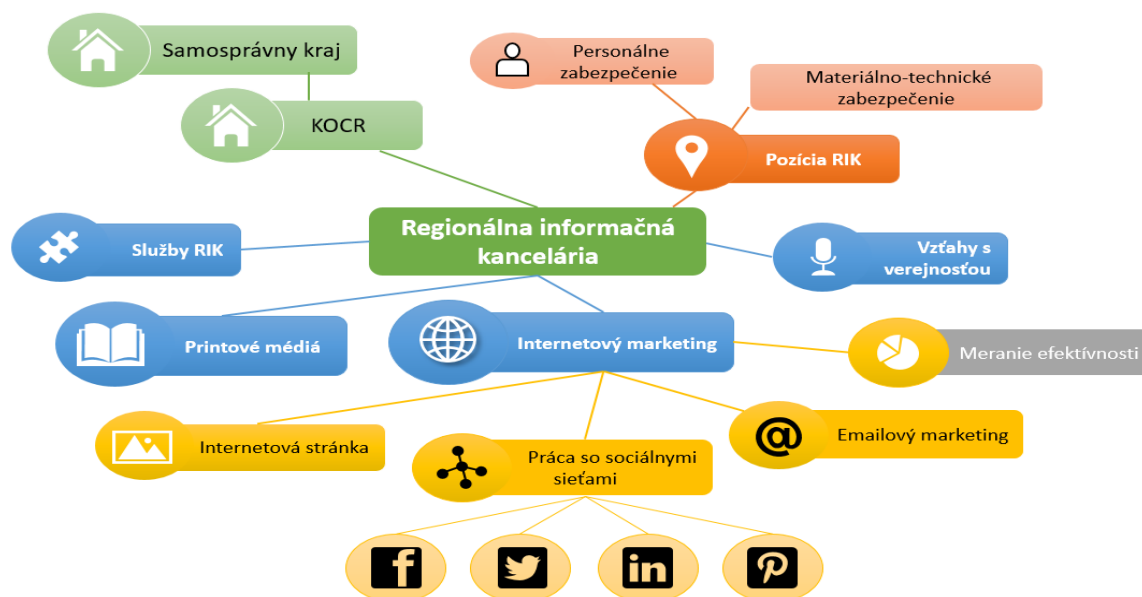
Vychádzajúc z realizovaného výskumu autorky príspevku zameraného na deskriptívnu analýzu korelácie návštevníkov turistických informačných centier s online prostredím, ako aj deskriptívnu analýzu uvedeného skúmania je navrhnutý v stručnom popise model fungovania regionálnych informačných centier v podmienkach Slovenskej republiky. Navrhovaná vytvorená

regionálna informačná kancelária by bola vo výlučnej zriaďovateľskej pôsobnosti krajskej organizácie cestovného ruchu, kde fundamentálnym zakladateľom je v každom VÚC samosprávny kraj. Právnu subjektivitu by RIK nadobudla ako rozpočtová organizácia a teda by bola viazaná na schválený rozpočet samosprávneho kraja.

V rámci pozície RIK je navrhnuté jej umiestnenie v samospráve, ktorá je sídlom úradu vyššieho územného celku v mieste s najväčšou koncentráciou ľudí, resp. návštevníkov regiónu a jeho obyvateľov, t. j. v centre krajského mesta alebo v jeho širšom okolí. Ako alternatívu RIK by mohli byť vytvorené vysunuté pracoviská v samosprávach, kde koncentrácia návštevníkov dosahuje čo najbližšiu úroveň v porovnaní s krajským mestom VÚC. Ich organizačná náplň poskytovania služieb by bola totožná s RIK pôsobiaceou v krajskom meste VÚC. Veľmi dôležitým aspektom je technicko-materiálne vybavenie, ktoré by malo obsahovať bezbariérový prístup návštevníkov RIK, zabezpečenie toaliet, pripojenie na wifi, prípadne malú kaviareň pre návštevníkov, resp. chillout zónu s možnosťou zakúpenia nápojov a malého občerstvenia v predajnom automate.

Ľudský faktor zohráva jednu z najdôležitejších funkcií zabezpečenia úrovne kvality poskytovaných služieb RIK. Vychádzajúc z výsledkov skúmania by mali pracovníci RIK ovládať aspoň 2 cudzie jazyky s ohľadom na krajinu, s ktorou daný región hraničí. Ide teda primárne o anglický jazyk, maďarský, poľský a nemecký. Zamestnancom RIK by malo byť umožnené systematické a pravidelné vzdelávanie v oblasti zvyšovania vlastných marketingových aktivít v podobe účasti na odborných seminároch, workshopoch, prednáškach, školeniach alebo konferenciách. Ich pracovné úlohy by mali byť jasné zadefinované, aby sa mohli v danej oblasti neustále vzdelávať. Účinným je aj spôsob samovzdelávania alebo absolvovania online kurzov a webinárov. Na obrázku 1 je znázornená navrhovaná schéma modelu regionálnych informačných kancelárií v podmienkach samosprávnych krajov.

Obrázok 1: Schéma modelu RIK



Zdroj: vlastné spracovanie



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Súčasťou modelu sú definované služby RIK, ktoré by mali v základnom kontexte vykonávať všetky informačné kancelárie regiónu. Ide o poskytovanie informácií o regióne verejnosti, informácie o plánovaných podujatiach a priamy predaj vstupeniek na podujatia, vlastná sprievodcovská činnosť, sprostredkovanie ubytovania, predaj suvenírov, propagačných materiálov a regionálnych produktov, pripojenie na internet pre návštevníkov RIK. V súčasnosti je propagácia regiónu v internetovom prostredí nevyhnutnou formou marketingovej činnosti. KOČR by mala mať v tejto súvislosti vytvorenú internetovú stránku s viditeľným tzv. „preklikom“ na oblasť vytvorenej RIK, v rámci ktorej by boli uverejnené všetky dôležité informácie ohľadom umiestnenia informačnej kancelárie, poskytovaných službách, personálneho zabezpečenia, prípadne vytvorenia e-shopu propagačných materiálov a suvenírov. Účinným online nástrojom je sprostredkovanie virtuálnej prehliadky priestorov RIK, ktorá by nadobudla u potenciálnych návštevníkov potrebu osobnej návštevy. Cenným nástrojom je taktiež uverejnenie mapy s presným označením umiestnenia RIK a možnosťami dopravného spojenia. Budovanie komunikácie s verejnosťou prostredníctvom emailového marketingu môžu pracovníci RIK zabezpečovať pravidelným zasielaním newsletteru, na ktoré sa cieľové skupiny prihlásia.

Zobrazenie využívaných sociálnych médií na internetovej stránke zabezpečuje ich vyššiu popularitu, povedomie o nich a vyšší počet sledovateľov. Navrhovanými sú sociálne siete Facebook, Instagram, Youtube a Twitter. Umiestnením reklamy (banneru) na uvedených sociálnych sieťach formou jej platenia na základe počtu „preklikov“ opäť zvyšuje návštevnosť webovej stránky, zakúpenia produktov na e-shope alebo zakúpenia vstupeniek na podujatia, nakoniec aj zvyšovanie počtu potenciálnej osobnej návštevy RIK. Medzi marketingové činnosti nevyhnutné pre účinné fungovanie RIK zaraďujeme vydávanie vlastných magazínov a mesačníkov, tvorba letákov, plagátov, katalógov, brožúr, kalendára podujatí, pravidelnú komunikáciu s médiami, reklamu v printových a audiovizuálnych médiách, účasť na veľtrhoch a výstavách cestovného ruchu, organizovanie kultúrnych, športových a spoločenských podujatí, sponzorstvo, organizáciu charitatívnych podujatí, súťaží, meranie efektívnosti a účinnosti zvolených marketingových techník, prieskumy názorov návštevníkov RIK, analýzu vývojových trendov a potrieb návštevníkov regiónu. Meranie návštevnosti, vyhľadávania na internete alebo analýzu obsahu je možné realizovať vďaka službám, ktoré poskytuje Google Analytics, viažu sa na vytvorený email prostredníctvom gmailu.

Z dlhodobého hľadiska by však mal sektor RIK bez príspevkov od štátu alebo vyššieho územného celku problémy zachovať súčasný stav kvalitného poskytovania informácií. Vláda, resp. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky alebo Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky by mali kvalitu zabezpečiť aj aktualizáciou alebo doplnením zákonov, ktoré by mali byť vedené v súčinnosti s dlhoročnými marketingovými odborníkmi a odborníkmi pre regionálny rozvoj. Vychádzajúc z výskumnej otázky zaoberajúcej sa optimálnym modelom regionálnej informačnej kancelárie je možné konštatovať, že význam jeho fungovania v oblasti regionálneho marketingu je prínosným pre viacero cieľových skupín, s realizovaním systematicky organizovaných a plánovaných marketingových činností, s dostatočne marketingovo zručnými pracovníkmi a najmä s primeranými finančnými prostriedkami zo strany financovania samosprávneho kraja.

POĎAKOVANIE

Príspevok s názvom „Aktuálne výzvy propagácie VÚC v kontexte fungovania regionálnych informačných kancelárií“ bol vytvorený v rámci projektu FPPV-57-2020.



ZÁVER

Zmyslom bádania autorky príspevku bolo identifikovať charakter účinnosti a významu existencie regionálnych informačných kancelárií v podmienkach samosprávnych krajov na území Slovenskej republiky s cieľom načrtnúť optimálny model fungovania sektoru skúmanej problematiky. V predmetnej štúdií priniesla autorka poznatky definujúce požiadavky na marketingových pracovníkov RIK, poskytované služby a realizované marketingové činnosti. Cieľom skúmania bolo formulovať návrh vhodného spôsobu vytvorenia a fungovania regionálnych informačných kancelárií RIK v kontexte jeho významu pre propagáciu samosprávneho kraja. Na základe odborného zhodnotenia teoreticky vymedzených kľúčových pojmov (fungovanie a význam informačných a turistických kancelárií) boli interpretované výsledky online dotazníkového opytovania. V rámci skúmania realizovala empirický (kvantitatívny) výskum formou dotazníkov distribuovaných cieľovej skupine respondentov, ktorí boli definovaní ako nositelia územného marketingu – marketingoví pracovníci ôsmich samosprávnych krajov v podmienkach Slovenskej republiky. Respondenti v rámci dotazníka v škálových otázkach označovali hodnotu úrovne skúmaných ukazovateľov. Otázky boli smerované k významu vytvorenia a podmienok fungovania RIK z hľadiska ich poskytovaných služieb, marketingových činností a úrovne marketingových zručností kladených pre pracovníkov RIK. Výsledkom skúmania je návrh optimálneho modelu regionálnych informačných kancelárií, ktorých prioritnou úlohou by bola osobná, printová a online komunikácia s verejnosťou.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ARAŇA, J. E. A KOL. 2015. DESIGNING TOURIST INFORMATION OFFICES: THE ROLE OF THE HUMAN FACTOR. IN. *JOURNAL OF TRAVEL RESEARCH*. [ONLINE]. 2015, ROČ. 55, Č. 6. [CIT. 2020-11-23]. DOSTUPNÉ NA INTERNETE: <FILE:///C:/USERS/KRIST/DOWNLOADS/JOURNALOFTRAVELRESEARCH-2015-ARAA-0047287515587113.PDF>. ISSN 0047-2875.

FRAŇOVÁ, I. A KOL. 2018. *METODICKÁ PRÍRUČKA PRE TURISTICKÉ INFORMAČNÉ CENTRÁ (TIC) NA SLOVENSKU*. [ONLINE]. BRATISLAVA : AICES, 2018. [2020-11-25]. DOSTUPNÉ NA INTERNETE: <FILE:///C:/USERS/KRIST/DOWNLOADS/2018-12-13-METODICKA-PRIRUCKA-AICES.PDF>

FRAŇOVÁ, I. a kol. 2018. *Analytická štúdia Sektoru turistických informačných centier (TIC) na Slovensku-návrh optimálneho fungovania TIC*. [online]. Bratislava : AiCES, 2018. [2020-11-25]. Available at: <file:///C:/Users/krist/Downloads/analyticka_studia_aices_1%20(1).pdf>

KIRŠ, D. 2015. *Miliónový email: 8-krokový plán, jak emailem více prodávat a méně obtěžovat*. Brno : Publishing 2.0. ISBN 978-80-260-7692-6

LYU, S. O. – HWANG, J. 2015. Are the days of tourist information centers gone? Effects of the ubiquitous information environment. In *Journal of Tourist Management*. [online]. 2015, roč. 48. [2020-11-25]. Dostupné na internete: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261517714002234>>.



MAZÚCHOVÁ, L., PANČÍKOVÁ, K. 2018. The importance of tourist information centers in the development of tourism in Slovakia. In *Sgem*. [online]. 2018, roč. 4, č. 1. [cit. 2020-11-23]. Dostupné na internete:

<https://www.researchgate.net/publication/329928078_the_importance_of_tourist_information_centers_in_the_development_of_tourism_in_slovakia>. ISSN 2367-5659.

NICULA, V. – SPANU, S. – NEAGU, R. E. 2012. The Role of Tourist Information Centers for Development of Rural Tourism in Protected Areas. In *Revista Economica*. [online]. 2012, roč. 1, č. 6. [cit. 2020-11-23]. Dostupné na internete: <<http://economice.ulbsibiu.ro/revista.economica/archive/suplimente/Volume6-2012.pdf>>.

PEARCE, P. L. 2004. The functions and planning of visitor centres in regional tourism. In *Journal of Tourism Studies*. ISSN 1035-4662, 2004, roč. 15, č. 1, s. 8-17.

PIKE, S. 2008. *Destination Marketing: An Integrated Marketing Communication Approach*. Oxford : Elsevier Butterworth-Heinemann, 2008.

Regionálny informačný bod. 2020. [online]. Dostupné na internete: <<https://org.kosiceregion.com/info/>>.

TOURISM RESEARCH AUSTRALIA. 2011. *Destination Visitor Survey Strategic Regional Research – South Australia. The Impacts of Regional Visitor Information Centres on Visitor Behaviour in South Australia: Summary of Results*. [online]. Canberra : Tourism research Australia, 2011. Dostupné na internete: <https://www.tra.gov.au/tra/2016/documents/srr/dvs_srr_sa_regional_visitor_information_centres_web_final.pdf>.



VPLYV ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY NA OBLASŤ ŠPORTU

Erik URC⁷

Abstract

In the context of societal challenges in the field of public administration, it is also necessary to discuss the field of sport. Sport affects the physical and mental health of each of us. It is therefore important that public authorities pay sufficient attention to this issue. The aim of this article is to highlight the relationship between politics and sport, to introduce the state administration authorities that influence the development of sport, to discuss the current state of sport in Slovakia and to propose a set of measures that could help in the development of sport. We have used several research methods such as analysis, synthesis, literature review and comparison. In the first part we analyze the relationship between public policy and sport. Then we analyze the competencies of the individual state authorities that participate in the development of sports in Slovakia. The most important part of the article is the last section, which evaluates the author's proposed measures for the development of sport in Slovakia.

Key words: Sport, Public administration, Law, Development of sport, Financing.

ÚVOD

Šport predstavuje aktivitu, ktorú preferujeme ako súčasť zdravého životného štýlu. Telesná aktivita prispieva nie len nášmu fyzickému zdraviu, ale taktiež aj nášmu psychickému zdraviu. Športujeme, aby sme si udržali dobrú kondíciu, nadobudli sociálne kontakty a prospešne využili svoj voľný čas. Šport nás učí sa z víťazstiev, ale aj zvládať neúspech. Prostredníctvom aktívneho športu sa buduje osobnosť jedinca, učíme sa prirodzenej súťaživosti a nadobúdame schopnosť rešpektovať prirodzené authority. Samotný šport nemá a nikdy by nemal mať svojho vlastníka. Je určený pre všetkých bez rozdielu veku, pohlavia, národnosti a prispieva k jednote ľudí a národov.

Problematika pôsobnosti orgánov verejnej správy v oblasti športu nám prináša množstvo nezodpovedaných otázok. Týmto príspevkom by sme chceli čitateľom priniesť odpovede na niektoré otázky zo sféry podpory športu zo strany štátu, respektíve štátnych orgánov. Tieto orgány do značnej miery ovplyvňujú budúcnosť športu na Slovensku.

⁷ Mgr. Erik Urc, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: urc.erik@gmail.com



1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ SKÚMANEJ PROBLEMATIKY

Určítym historickým vývojom sme mohli pozorovať rôzne podoby štátnych usporiadaní vo svete, ale aj na našom území. Jozef Prusák (1993) definoval štát ako spoločenstvo ľudí, ktoré je združované nutnosťou sociálneho života, v dôsledku čoho je nevyhnutná existencia verejnej moci pochádzajúca od štátu, ktorá má určovať správanie ľudí pomocou práva. Štát možno charakterizovať ako právnu inštitúciu, ktorá prostredníctvom svojich orgánov zohráva veľmi dôležitú úlohu v podpore rôznych oblastí spoločenského života. Má zabezpečovať nielen sociálne, zdravotné, bezpečnostné a hospodárske potreby obyvateľov, ale taktiež zabezpečiť kultúry, či športový rozvoj. Rôzne štátne usporiadanie mohlo mať za hlavnú prioritu určené rôzne oblasti verejného života.

V oblasti športu zaznievajú hlasy, že za predchádzajúceho režimu nám nič nechýbalo. Ved' v 70. rokoch minulého storočia sa hovorilo, že kam sa nedostali komunistickí politici, tam zažiarili športovci. Režim sa v tej dobe snažil ukázať kapitalistickej spoločnosti, ako sa to má v športe robiť. Štát v 70. a 80. rokoch podriadil športu všetko a ten sa stal v tom období stal výkladnou skriňou československej spoločnosti. Celosvetovo šport do značnej miery ovplyvnila politika danej doby aj z iných hľadísk, ako napríklad bojkot sovietskych na tzv. „Reaganovej“ olympiáde v Los Angeles v roku 1984, čo mala byť odpoveď na správanie Američanov v roku 1980 a ich neúčasti na Moskovských hrách po konflikte v Afganistane. (Szöcssová, 2009) Režim teda neumožnil športovcom v životnej forme plniť si svoje sny. Z určitého hľadiska môžeme povedať, že sa šport v tej dobe spravoval dobre a naši športovci dosahovali významné úspechy, avšak dnes už s týmito metódami spravovania športu nemôžeme pracovať, pretože doba sa posunula vpred a slovenský šport sa jej potrebuje prispôbiť. V súčasnosti môžeme vnímať šport ako biznis. Krajiny ako Veľká Británia, Francúzsko, Taliansko, Španielsko a USA sú považované ako najrozvinutejšie vo svete. Nechýbajú tam športoviská, podpora športu na školách je na vysokej úrovni, športové kluby nemajú existenčné problémy. Samozrejme, aj v týchto krajinách tieto problémy môžeme pozorovať, avšak nie v takej miere ako u nás. Spojené štáty americké by mohli byť vzorovým príkladom pre všetky krajiny. Z osobnej skúsenosti vieme, že si na športovej oblasti dávajú záležať. Stačí sa pozrieť na to, koľko talentov produkujú vo svojich národných športoch. Štadióny sú plné pri zápasoch stredných škôl či univerzít. Športové povedomie je tam na vysokej úrovni. Samozrejme, aj oni sa potykajú so svojimi problémami. Ak by sme sa chceli pozrieť na nejaký európsky príklad, rozhodne by sme nemohli nespomenúť Veľkú Britániu. Tam je šport považovaný za kultúru. Navštívili sme mnoho športových podujatí v tejto krajine, rozprávali sme sa s mnohými ľuďmi, ktorí napríklad futbal považujú za náboženstvo, pre niektorých dokonca zväzok podobný manželstvu. Ide o silné puto. Podmienky, čo sa týka ich národných športov, sú priam neuveriteľné. Deti nemajú problém dostať sa na športovisko, ak o to prejavia záujem. Svoju oddanosť športu preukazujú aj vo forme univerzít, ktoré vyučujú manažérstvo futbalu.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR je ústredným orgánom spravujúcim sekciu športu. Zastrešuje dohľad a starostlivosť nad športom a mládežou (Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii vlády SR a o organizácii ústrednej štátnej správy Slovenskej republiky). Dnes sa dá šport robiť v podstate bez limitu a nie sú preň vytvorené žiadne prekážky. Nezáleží na rase, pohlaví či veku. Šport je určený pre všetkých. Populácii pomáha utužovať duševné a fyzické



zdravie. Dnes už je šport aj nástrojom integrácie do spoločnosti. Nadväzujú sa nové kontakty nielen medzi obyvateľstvom, ale takisto aj v medzinárodných vzťahoch jednotlivých štátov.

1.1 Šport a politika

Je veľmi ťažké presne definovať vzťah športu a politiky. Mnohokrát prevláda názor, že politika do športu nepatrí. Ak si politiku zadefinujeme ako verejnú činnosť, ktorá je orientovaná na zabezpečenie sociálnych a celospoločenských záujmov, čiže ako službu občanom alebo ako reprezentáciu a propagáciu krajiny, tak musíme skonštatovať, že táto definícia sa nám veľmi podobá definícii športu. A teda takáto politika do športu rozhodne patrí. Šport významne ovplyvňuje množstvo oblastí spoločenského života, za ktoré môžeme najmä spomenúť zdravie obyvateľstva, kultúru, vzdelávanie, sociálnu integráciu obyvateľstva, hospodársky vývoj, ekonomiku a mnoho ďalších oblastí. Šport si bez podpory štátu, resp. vlády, ktorá presadzuje politiku vieme len ťažko predstaviť. V záujme každej krajiny je podieľať sa na rozvíjaní, podpore a fungovaní športu. V slovenských podmienkach je často počuť hlasy o nízkej podpore športu, o zlom legislatívnom prostredí. Často zaznieva, že na Slovensku sa pre šport nevie nájsť politická vôľa. To, že šport a politika spolu súvisia, potvrdzuje aj fakt, že každá športová organizácia, či už ide o malú alebo veľkú organizáciu, musí mať svoju štruktúru, ktorá sa podobá tej politickej a mala by sa podieľať na plnení úloh a vytvoriť svoju vlastnú politiku organizácie. (Chmelár, 2014)

Oblasť športu je dnes u politikov veľmi populárna a preto aj pokusy o priživenie sa na ňom sú značné. Vo všeobecnosti platí, že čím je šport populárnejší u verejnosti, tým je väčšia pravdepodobnosť jeho politického zneužitia. Šport môže byť aj akýmsi prostriedkom integrácie spoločnosti zo strany politikov, pretože šport sa neselektuje pre bohatých, chudobných, pravičiarov, ľavičiarov, kresťanov, liberálov, bielych či čiernych. Ambíciou športu je prekonať tieto bariéry a prispievať k pokojnému spoluzitíu. Toto všetko bude fungovať len za podmienky, ak sa zachová nestrannosť a politická nezávislosť. Šport u nás, ale i vo svete, funguje na základe dobrovoľného záujmu ľudí o združovanie sa za účelom športovania. Šport sa ako spoločenský jav takto rozvíja viac ako 150 rokov a prináša radosť do všetkých kútov sveta. Športové občianske zoskupenia na základe dobrovoľnosti dnes patria medzi najrozšírenejšie vo svete vôbec. Veď napríklad Nemecký olympijský a športový zväz je dnes s viac ako 24-miliónmi členov najväčšou dobrovoľnou organizáciou sveta. (Chmelár, 2014)

Zakladateľ moderných olympijských hier Pierre de Coubertin vytýčil pri konštituovaní filozofie olympizmu za hlavnú prioritu výchovu mladej generácie, ktorá sa bude snažiť o pokojné, mierové spoluzitie i v čase búrlivých konfliktov. Coubertin veril, že práve športové súťaženie v podobe olympijských hier dokáže zbližovať antagonistické politiky a ideologicky líšiac sa politiky proti sebe stojacich národov. To, že nič nie je úplne dokonalé, ukázal čas, keď niektoré záujmy lídrov boli silnejšie ako demokratické a humanistické ideály spoločnosti. Priateľstvo medzi národmi je aj napriek niektorým negatívnym skúsenostiam silné, o čo sa pričínili FIFA a MOV, momentálne dve najsilnejšie medzinárodné organizácie zastrešujúce športovú činnosť. Tieto organizácie založili mnoho fondov, ktoré sa snažia o medzinárodné prímerie všetkých krajín vo svete. To, že šport má spájať, roky tvrdí aj OSN, ktoré vyzýva štáty vo vojnovom konflikte, aby aspoň počas športových hier odložili zbrane a v mnoho prípadoch sa tak aj stane.



1.2 Kompetencie orgánov verejnej správy v oblasti športu

Za jedného z najvýznamnejších aktérov v podpore a rozvíjaní športu danej krajiny je určite verejná moc pochádzajúca od štátu. Medzi takýchto predstaviteľov patrí najmä vláda SR, ktorá je najvyšším orgánom výkonnej moci v štáte. Ďalej svoju významnú funkciu vo zvelaďovaní športu plní rezortné ministerstvo. V podmienkach Slovenskej republiky je to Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, ktoré pokrýva práve oblasť športu. Dôležitú funkciu plní aj hlavný kontrolór v športe, ktorý by mal dohliadať nad dodržiavaním poriadku v športových zväzoch na Slovensku. Svoje kompetencie v tejto oblasti majú iné ústredné orgány štátnej správy, ale taktiež aj obce či samosprávy. V tejto kapitole si rozoberieme jednotlivé orgány a ich pôsobnosť v oblasti športu.

1.2.1 Vláda slovenskej republiky

Podľa Ústavy SR je vláda definovaná ako vrcholný orgán výkonnej moci a predstavuje politické vedenie verejnej správy na Slovensku. (1992) Vláda ako dôležitý aktér pri rozvoji športu plní kompetencie akými sú napríklad: schvaľovanie koncepcie rozvoja športu a iné materiály štátnej politiky v oblasti športu, rozhoduje o výstavbách, rekonštrukciách, či modernizáciách športovísk a športovej infraštruktúry, ktoré majú národný význam. Vláda SR schvaľuje garancie pre súťaž, ktorá má významné medzinárodné postavenie, a ktorej organizovanie je podmienené zásahom, respektíve garanciou štátu zo strany medzinárodnej športovej organizácie. Vláda tiež rozhoduje o osobitne podporovaných športoch v rámci športu pre všetkých. (Zákon č. 440/2015 Z.z.)

Ďalšou všeobecnou kompetenciou vlády je koordinovať a riadiť ministerstvá pri plnení stanovených úloh. V oblasti športu zabezpečuje plnenie úloh športovej reprezentácie v rezortných športových strediskách. Vláda za týmto účelom vydáva nariadenia v podobe jednotných pravidiel pre zaraďovanie jednotlivých športov, pre ktoré zabezpečuje rezortné športové strediská. Vytvára zoznam najlepších športovcov a vytvára spôsob určenia výkonnostných kritérií. Kompetenciou vlády je aj zaraďovanie športovcov a športových odborníkov do rezortných športových stredísk, rovnako však aj vylúčenie. V novelizovanom zákone o športe sa vypustili určité body. Ide konkrétne o ekonomické zabezpečenie starostlivosti o športovcov a športových odborníkov, zabezpečenie poskytovania zdravotnej starostlivosti a testovania športovcov a o vzájomnú spoluprácu rezortných športových stredísk. Vláda slovenskej republiky, prípadne na jej poverenie aj minister školstva, vedy, výskumu a športu disponujú aj s čestnými kompetenciami, akými sú napríklad udeľovanie štátnych vyznamenaní za športové výsledky a zviditeľnenie Slovenska v zahraničí. (Novelizovaný zákon o športe, 2017)

1.2.2 Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu

Rezortné ministerstvo v oblasti športu plní množstvo nezastupiteľných úloh. Zaoberá sa športom dopodrobna a podieľa sa najväčším dielom na jeho rozvíjaní. Medzi jeho hlavné úlohy patrí:

- Vypracovanie návrhu koncepcie rozvoja športu na najmenej päťročné obdobie,



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

- koordinovanie realizácie koncepcie rozvoja športu,
- Vypracovanie návrhu koncepcie rozvoja športu na najmenej päťročné obdobie,
- Koordinovanie realizácie koncepcie rozvoja športu,
- Zabezpečovanie komplexného financovania športu zo štátneho rozpočtu,
- Vedenie zoznamu štátom uznaných športov,
- Podieľanie sa na výstavbe športovej infraštruktúry,
- Zabezpečovanie činnosti ním zriadených športových stredísk,
- Vytváranie kvalitných podmienok pre športové reprezentácie,
- Vytváranie adekvátnych podmienok na prípravu športových talentov,
- Podpora rozvoja športu pre všetkých a taktiež podpora športu pre zdravotne znevýhodnených občanov,
- Vydávanie osvedčení národným športovým zväzom o splnení podmienok na uznanie príspevku danému športu. (Zákon č. 440/2015 Z.z.)

Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu prijatím Nového zákona o športe pribudli určité kompetencie akými sú napríklad zabezpečenie vzdelávania pre športových kontrolórov, spravovanie informačného systému športu či zabezpečovanie celoslovenského testovania pohybových aktivít žiakov prvých a tretích ročníkov základných škôl raz do roka. (Novelizovaný zákon o športe, 2017)

Pod ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu patrí aj relatívne nová funkcia Štátneho tajomníka pre šport. V súčasnosti tento post zastáva Ivan Husár. Činnosťou štátneho tajomníka pre šport je koordinácia práce a vzájomná spolupráca v športovom prostredí, so Slovenskými olympijským a paraolympijským výborom. Štátny tajomník pre šport by mal slúžiť ako sprostredkovateľ komunikácie medzi štátnym orgánom a jednotlivými športovými zväzmi. Post štátneho tajomníka pre šport by mal napomôcť k zvýšeniu postavenia športu v štáte a taktiež by mal prispieť k vyššej kredibilitate športu v spoločnosti. Úlohou štátneho tajomníka je vytvárať štruktúru efektívnejšieho fungovania športu, čo by malo zabezpečiť skvalitnenie podmienok pri rozvoji pohybových aktivít mládeže. Štátny tajomník by mal tiež dohliadať nad zabezpečením športovej infraštruktúry, vzdelávaním športovcov a najmä v kontrole využívania verejných financií zo štátneho rozpočtu pre športové organizácie. (TASR, 2018)

1.2.3 Hlavný kontrolór športu

Pozícia hlavného kontrolóra v športe je novým postom, ktorý priniesol až zákon o športe s účinnosťou od 1. januára 2016. Už z názvu je jasné, že táto pozícia realizuje odbornú kontrolu v športových zväzoch či organizáciách, ktoré sú poberateľmi finančných prostriedkov zo strany štátu a štátneho rozpočtu alebo príspevkov od sponzorov. Funkcia hlavného kontrolóra je obsadzovaná na základe návrhu ministra školstva a neskôr vymenovania vládou SR. Hlavný kontrolór športu je zamestnancom ministerstva, kde vykonáva štátnu službu. O funkciu hlavného kontrolóra športu sa môže uchádzať fyzická osoba, ktorá je bezúhonná a je v plnom rozsahu spôsobilá na právne úkony. Osoba uchádzajúca sa o tento post musí tiež predložiť dokumentáciu, ktorá preukáže jej najmenej päťročnú prax v oblastiach ekonómie či práva. Hlavný kontrolór musí mať ukončené vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a dosiahnuť vek minimálne 35 rokov. Funkčné obdobie hlavného kontrolóra sa viac-menej podobá funkčnému obdobiu prezidenta Slovenskej republiky, kedy aj hlavný kontrolór športu má päťročné funkčné obdobie, ktoré môže zastávať maximálne dvakrát po sebe. Špecifikom však je, že hlavný kontrolór môže vykonávať



funkciu aj po uplynutí svojho funkčného obdobia, a to až dovtedy, kým vláda nevymenuje nového. (Zákon č. 440/2015 Z.z.)

Medzi základné úlohy hlavného kontrolóra športu patrí vykonávanie kontroly hospodárenia s verejnými finančnými prostriedkami, ktoré musia byť efektívne, účelne a účinne použité na vykonávanie športovej činnosti. Ďalej kontroluje metódy využívania sponzorských príspevkov, ktoré sú poskytnuté na základe zmluvy o sponzorstve v športe. Hlavný kontrolór vykonáva kontrolu nad jednotne nastavenými pravidlami koordinácie a riadenia jednotlivých športových organizácií. Ďalej má hlavný kontrolór na starosti metodické usmernenie práce a vzdelávania kontrolórov, dbá na dodržiavanie právnych predpisov v športových organizáciách. Ak hlavný kontrolór športu zistí závažné nedostatky pri vykonávaní svojej kontrolnej činnosti, je povinný bezodkladne podať podnet príslušnému orgánu ministerstva školstva alebo osobe, ktorá má vo svojej pôsobnosti odstránenie vzniknutých nedostatkov. Pri týchto činnostiach je hlavný kontrolór oprávnený vstupovať na pozemok alebo do priestorov budovy športovej organizácie, ak kontrolu nie je možné vykonať inak. Hlavný kontrolór musí najmenej raz do roka predložiť správu o svojej činnosti vláde v lehote do 90 dní od začiatku kalendárneho roka. (Zákon č. 440/2015 Z.z.)

Prvého hlavného kontrolóra športu vymenovala vláda Slovenskej republiky 19. mája 2016 a stala sa ňou Alica Fisterová, ktorá bola členkou pracovnej skupiny, ktorá sa podieľala na tvorbe nového zákona o športe. (SITA, 2016)

1.2.4 Iné ústredné orgány štátnej správy

Zákon č. 440/2015 Z.z. vymedzuje podporu športu aj zo strany iných ústredných orgánov štátnej správy, v tomto prípade ide o Ministerstvo vnútra a Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Tieto rezortné ministerstvá zohrávajú v podpore športu významnú funkciu. Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo obrany SR podporuje športové organizácie profesionálnych policajtov a vojakov a zastrešuje činnosť ich rezortných športových stredísk. Medzi najznámejšie športové stredisko pod záštitou Ministerstva obrany SR patrí Vojenské športové centrum Dukla Banská Bystrica, ktorého úlohou je pripravovať športovcov reprezentovať Ozbrojené sily Slovenskej republiky, zabezpečiť štátnu športovú reprezentáciu a výchovu mladých talentov. (Blažek, 2013)

Ďalším významným športovým strediskom na Slovensku je Športové centrum polície, ktoré zastrešuje množstvo športovcov. Medzi najvýznamnejšie športy pod záštitou ŠCP patrí športová streľba, ktorá dosahuje významné úspechy z OH, ďalej je to vodný slalom, ktorý sa už môže nazvať národným športom, keďže už dlhé roky patrí Slovensko medzi svetovú špičku. (scpolicie.sk, 2019)

2 VÝSLEDKY PRÁCE A DISKUSIA

Športová oblasť potrebovala dohnať zameškané od roku 1990, kedy sa šport na Slovensku prakticky nerozvíjal. Prvým opatrením, ktoré malo výrazne pomôcť podpore športu, bolo prijatie nového Zákona o športe. Tento zákon vznikol po dlhej diskusii športovcov, športových funkcionárov, právnikov či politikov. Zákon priniesol mnoho pozitív, ale aj mnoho

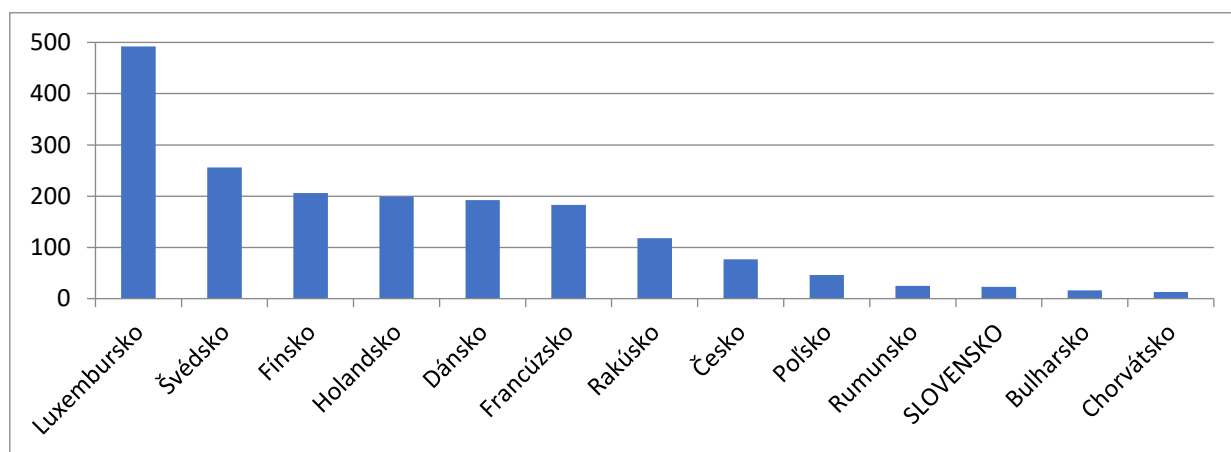


SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

nedotiahnutých vecí. Slovenskému športu pomohol napredovať vo viacerých oblastiach, ako napríklad v systéme prerozdelenia finančných prostriedkov do jednotlivých športových zväzov, mal priniesť nové motivačné prostriedky od štátu smerom k podnikateľom vo forme takzvaného superodpočtu a taktiež mal priniesť motivačný prvok smerom k rodičom športujúcich detí vo forme športových poukazov. Tieto tri opatrenia sú považované za nosné v celom rozvoji športu na Slovensku.

Ak chceme dostať šport z pokraja záujmu spoločnosti, musíme ho začať viac propagovať či podporovať. Ide nie len o finančnú podporu, ale taktiež o materiálnu. Nový Zákon o športe začal tieto problémy riešiť. Nastavil mechanizmus, ktorý garantuje každoročný nárast finančných prostriedkov do športu. V porovnaní s krajinami Európskej únie však naďalej patríme k zaostalejším a v podpore verejnej správy na rekreáciu a šport na jedného obyvateľa sme sa v roku 2017 nachádzali na 26. mieste z celkového počtu 28 krajín EÚ.

Graf 1: Výdavky VS na rekreáciu a šport v krajinách EÚ / 1 obyv. – r. 2017



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat, 2019.

V grafe môžeme vidieť vybrané krajiny Európskej únie a ich podporu pre športovú oblasť za rok 2017. Ak chceme dostať šport z pokraja záujmu spoločnosti, musíme športu venovať väčšiu pozornosť.

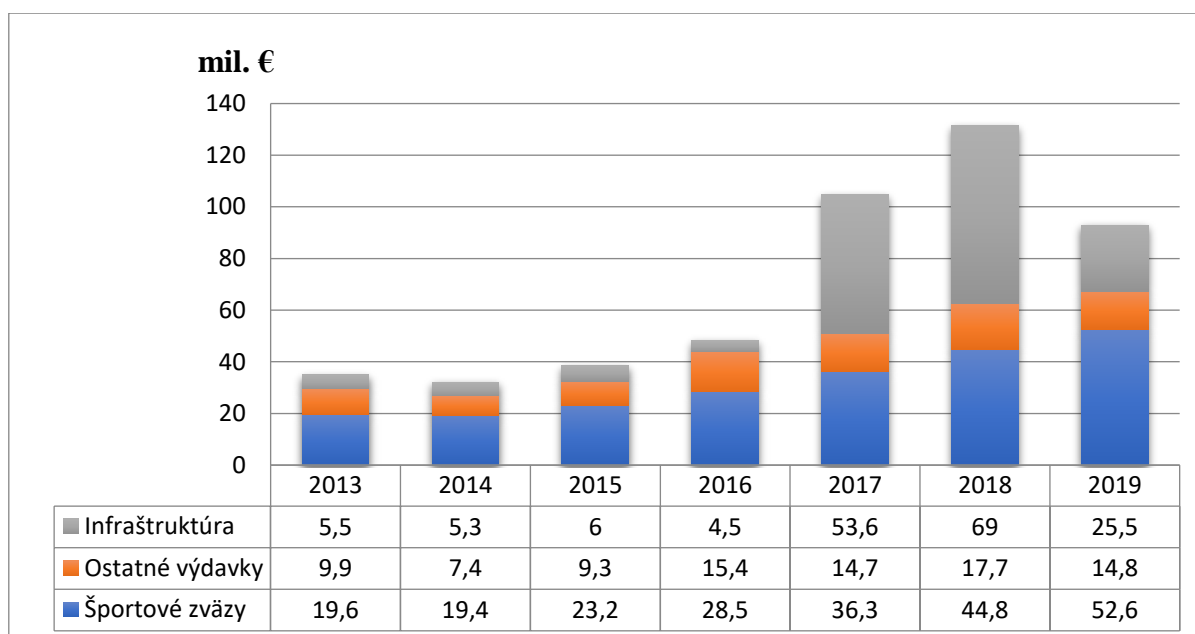
Na nový Zákon o športe sa športová verejnosť, zväzy a športovci nepozerajú len kladne. Jedným z negatívnych prvkov tohto zákona je prílišná administratívna záťaž, na ktorú doplácajú najmä športové zväzy. My navrhujeme zaviesť mechanizmus, ktorý by túto byrokráciu odľahčil. Prostriedkom na odbremenenie zväzov od administratívy by mohla byť elektronizácia. Zväzy by mohli mať vytvorený interný elektronický systém, kde by si napríklad od jednotlivých klubov vyžadovali administratívne náležitosti potrebné na ich činnosť. Zjednodušenie tohto systému by mohlo zväzy odľahčiť nie len od administratívy, ale aj finančne.

Novela Zákona o športe upravila vzorec na prerozdelenie finančných prostriedkov pre športové zväzy tak, že vytýčila dva najsilnejšie športové zväzy v podobe SFZ a SZLH mimo vzorec a stanovila im každoročne garantovanej dotácie na hranici 17 % pre Slovenský futbalový zväz a 13 % pre Slovenský zväz ľadového hokeja. Tieto dva zväzy nateraz nemusia spĺňať základné kritéria vyplývajúce zo vzorca, ktorými sú športové úspechy, popularita a mládežnícka základňa. Myslíme si, že momentálne je tento systém nastavený správne, pretože tieto dva športy



by mohli v blízkej budúcnosti dosahovať ešte vyššie čísla čo sa týka kritérií vyplývajúcich zo vzorca.

Tabuľka 1: Výdavky na Národný program rozvoja športu 2013 - 2019



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa MŠVVaŠ - Alokácia finančných prostriedkov, 2019.

Slovenská národná strana spravovala ministerstvo zastrešujúce športovú činnosť na Slovensku. V oblasti športu prišla s myšlienkou zavedenia športových poukazov. Túto iniciatívu rozhodne podporujeme, avšak od roku 2015 ubehlo veľa času a toto opatrenie v praxi začína fungovať až rokom 2020. Ide o opatrenie, kedy by zamestnanec mohol požiadať svojho zamestnávateľa o príspevok na športovú činnosť svojho dieťaťa. Toto opatrenie by malo pomôcť v motivácii detí športovať. Športové poukazy by mali byť financované z Fondu na podporu športu. V tejto súvislosti navrhujeme prediskutovať zdroje financovania týchto športových poukazov. Toto opatrenie by napríklad mohlo byť financované zo ziskov zdravotných poisťovní, pretože by pomohlo ušetriť financie v zdravotníctve, kedy by šport zohrával dôležitú úlohu v prevencii a zdravom životnom štýle.

Vláda sa vo svojom Programovom vyhlásení v roku 2016 zaviazala skvalitniť výučbu telesnej výchovy na školách. Toto opatrenie je ťažko kontrolovateľné. Navrhujeme preto zmeniť metodiku a posilniť výučbu telesnej výchovy najmä na základných školách. Školy v súčasnosti nedisponujú kvalitným materiálo-technickým zabezpečením. Štát by pri takejto situácii mal zasiahnuť a poskytnúť školám dotácie na skvalitnenie školskej infraštruktúry. Kvalitný šport u detí je podľa nás základným prostriedkom na zdravý životný štýl a školy by mali byť dôležitým prostriedkom na jeho dosiahnutie.

Z vlastných skúseností vieme, že športujúca mládež by mala mať vytvorené kvalitné podmienky na ich rozvoj. Toto sa dá dosiahnuť jedine sprístupnením športovísk mládeži. Navrhujeme myšlienku otvorených športovísk, multifunkčných ihrísk či školských dvorov. Musíme podotknúť, že je tu istý nepomer medzi rozvinutými väčšími mestami na Slovensku a zaostalejšími mestami. Pri väčších mestách na západe Slovenska môžeme pozorovať dostatočnú



infraštruktúru, ktorá poskytuje športové vyžitie u detí, ale aj širokej verejnosti. V menších mestách sú tieto podmienky limitované. Areály sú otvorené zväčša v poobedných hodinách, kedy je obsadenosť naplánovaná na veľmi dlhý čas dopredu a najmä mládež potom nemá veľa možností byť športovo aktívna.

Aby sme mohli zistiť stav našich športovísk, je nevyhnutná ich pasportizácia. Doteraz nebol takýto úkon vykonaný a my tak nevieme, aké regióny potrebujú novú športovú infraštruktúru, aké regióny modernizáciu či rekonštrukciu. Navrhujeme preto túto pasportizáciu vykonať v čo najbližšej dobe. Túto myšlienku mala Vláda SR vo svojom programovom vyhlásení v roku 2016, ale aj súčasné politické strany vo svojich volebných programoch.

Programové vyhlásenie vlády sľubovalo lepšiu motiváciu súkromného sektora k podpore športu. Zaviedol sa mechanizmus takzvaného superodpočtu. Tento mechanizmu však reálne nenaplnil také očakávania možno aj preto, že Slovensko patrí ku krajinám s vysokým daňovým a odvodovým zaťažením. Súkromný sektor sa teda aj napriek superodpočtu rozhodne čo najviac svojich ziskov vyvieť mimo krajiny. Pomôcť v tejto problematike by mohlo zavedenie assignovanej dane, kedy by podnikateľ mohol darovať 2 % daní do športu. Na Slovensku je možnosť darovať tieto dva percentá neverejnému sektoru. Firmám, ktorým nezáleží na tom, kam ich 2 % poputujú by štát mohol zaviesť povinný odvod do oblasti vedy a športu.

Ďalším opatrením, ktoré by mohlo finančne pomôcť športu je mechanizmus, kedy by štát zaviedol povinnosť stávkovým spoločnostiam odvádzať časť z ich ziskov do športu. Komerčné stávkové spoločnosti prakticky žijú zo športu. Na podobnom princípe to funguje napríklad v Turecku, kde stávkové spoločnosti odvádzajú časť ziskov do športových klubov na základe záujmu tipujúcich o športovú udalosť daného klubu. Samozrejme by tu musel fungovať aj systém spätnej kontroly, aby sa nevyskytovali prípady, kedy by stávkové spoločnosti účelne podporovali daný klub a vznikol by tu priestor pre stávkarské mafie.

Jednou z najdôležitejších otázok, ktoré vyplynuli zo Zákona o športe, je problematika pracovno-právnych vzťahov športovcov. Veľké množstvo športovcov kritizuje systém SZČO, kedy športovec nemá žiadne právne, sociálne a finančné istoty v prípade nepredvídateľných situácií, ktoré v športe môžu nastať. Uvedomujeme si aj finančnú záťaž pre športové kluby, ak by sa tento systém mal zmeniť a športovci by boli zamestnancami klubov a prácu by vykonávali na princípe závislej činnosti. Navrhujeme preto otvorenú diskusiu s predstaviteľmi športových klubov, štátu, športových právnikov, ale aj samotnými športovcami, kde by sa mohli prediskutovať opatrenia, ktoré by v tejto problematike pomohli nájsť kompromis.

Silne rezonujúcim opatrením bola diskusia o vytvorení rezortného ministerstva pre cestovný ruch a šport. Šport by týmto krokom získal väčšiu autonómiu. Myslíme si však, že v súčasnej situácii nie je potrebné vytvorenie takéhoto ministerstva, ktoré by finančne zaťažilo štátny aparát. Dodávame, že šport potrebuje reorganizáciu a určitú autonómnosť, avšak zatiaľ len na úrovni odboru športu v sekcii MŠVVaŠ. Tento odbor musí byť kvalitne personálne obsadený, aby slúžili ako prvý kontakt pomoci športovým zväzom či klubom.



ZÁVER

Príspevok sa bližšie venoval podpore športu zo strany štátnych orgánov. Načrtli sme systém podpory športu za čias minulého režimu, definovali orgány, ktorých činnosť najviac ovplyvňuje sektorovú politiku športu a na záver sme poskytli návrh opatrení, ktoré by mohli pomôcť v budúcom smerovaní športu na Slovensku. Cieľom práce bolo poukázať na súčasný stav športu na Slovensku a navrhnúť súbor opatrení, ktoré by športu mohli pomôcť. Zaoberali sme sa nedostatkami, ale aj pozitívami prijatých opatrení za posledné obdobie. Šport na Slovensku doposiaľ patril na okraj záujmu spoločnosti, ale veríme, že sa prostredníctvom politikov, ktorý najviac ovplyvňujú športové prostredie svojimi rozhodnutiami sa dokáže športu pomôcť. Myslíme si, že šport na Slovensku stále disponuje rezervami, ktoré sa dajú systematicky riešiť.

Šport predstavuje integrálnu súčasť života spoločnosti. Je našim spoločným cieľom, aby šport na Slovensku získal dôstojnejšie postavenie. Veríme, že záujem o šport na Slovensku vzrastie, a že sa preň podarí vytvoriť adekvátne podmienky, pretože dnes už môžeme povedať, že investícia do športu je investíciou do zdravia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BLAŽEK, P. 2013. Ročenka 2013. Banská Bystrica : Vojenské športové centrum Dukla Banská Bystrica, 2013. 44 s.

CHMELÁR, F. 2014. Spoločenský význam športu – časť Šport a mierová politika, Bratislava : FTVŠ UK, 2014. 42 s. ISBN: 978-80-89460-16-8.

EUROSTAT. How much do governments spend on recreation and sport?. [online]. 2019, [cit. 20-03-2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190923-1>

MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SR. Alokácia finančných prostriedkov. [online]. 2019, [cit. 20-03-2020]. Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/alokacia-financnych-prostriedkov/>

NOVELIZOVANÝ ZÁKON O ŠPORTE. 2017. K Novelizovaný Zákon o športe s aktualizovanou dôvodovou správou v úplnom znení. Bratislava : EPOS. 2017. 96 s. ISBN 978-80-562-0179-4.

PRUSÁK, J. 1993. Kapitoly z teórie štátu a práva: Teória práva, Zväzok 2. Bratislava : Právnická fakulta UK. 1993. 353 s. ISBN 978-80-7160-057-2.

SITA. Hlavným kontrolórom športu bude Alica Fisterová. [online]. 2016, [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <https://domov.sme.sk/c/20166767/hlavnym-kontrolorom-sportu-bude-alica-fisterova.html>

SZŐCISOVÁ, A. Najjagavejšia tvár socializmu. [online]. 2019, [cit. 10-11-2019]. Dostupné na internete: <https://hnporadna.hnonline.sk/vikend/356212-najjagavejsia-tvar-socializmu>

ŠPORTOVÉ CENTRUM POLÍCIE. Prehľad umiestnení. [online]. 2019, [cit. 20-11-2019]. Dostupné na internete: http://www.scpolicie.sk/prehľad_umiestneni



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

TASR. SNS ozrejmila, čo bude úlohou štátneho tajomníka pre šport. [online]. 2018, [cit. 20-03-2020]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/slovensko/snsulohou-statneho-tajomnika-pre-s/355009-clanok.html>

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb.

Zákon č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.





ÚSTAVNOPRÁVNÉ VYMEDZENIE ORGANIZAČNÉHO PONÍMANIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Jozef ANDREJČÁK⁸

Abstract

The constitutional definition of the organizational principles of territorial self-government is enshrined directly in the Constitution of the Slovak Republic. The constitution directly mentions the forms of implementation of territorial self-government, including citizens' assemblies, local referendums and municipal authorities, which will be discussed in more detail in this paper. The organizational understanding of territorial self-government laid out in this paper can serve as a theoretical basis further discussion of the topic. This theoretical contribution can be seen as a starting point for further work, which will be focused on the analysis of the position of urban districts in the city of Košice and subsequent comparison with selected cities, as well as searching for specific solutions that can be applied in practice. The main sources for are work were domestic publications, professional research journals and legislation.

Key words: *Municipal authorities, Self government, Community*

ÚVOD

V príspevku sa budeme zaoberať ústavnoprávnym vymedzením organizačného ponímania územnej samosprávy. Ústavná úprava priamo uvádza formy uskutočňovania územnej samosprávy, kde radíme zhromaždenia obyvateľov, miestne referendum a orgány obce, ktorými sa bližšie budeme zaoberať v príspevku. V rámci príspevku sa zameriame na orgány obce, ako dôležitú a nevyhnutnú súčasť územnej samosprávy. Načrtneme postavenie a úlohy orgánov obce a zameriame sa aj na vzťah starostu a obecného zastupiteľstva z pohľadu praxe.

1. Ústavne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy

Ústavná úprava obsahuje konštitucionalizáciu obecnej samosprávy v troch formách v rámci, ktorých sa môže uskutočňovať samospráva na úrovni obce. Ústavná úprava v čl 67. ods. 1 uvádza formy uskutočňovania územnej samosprávy medzi ktoré zaraďuje zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum a orgány obce. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len ústava) tak stanovuje základné formy realizácie miestnej samosprávy, pričom popri priamych formách konštituuje aj nepriame formy jej uskutočňovania. V nadväznosti ústava konštituuje orgány obce

⁸ Mgr. Jozef Andrejčák, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Zupkova 7, 040 22 Košice, Slovenská republika, E-mail: andrejczak207@gmail.com



a vymedzuje základy ich postavenia a spôsob tvorby (čl. 69 ods. 1,2 a 3 ústavy). Orgánmi obce podľa čl. 69 ods. 1 ústavy sú:

- zastupiteľstvo obce
- starosta obce

Model organizačného a kompetenčného usporiadania orgánov obce je založený na tzv. dualistickom modeli. V tomto prípade už ide o finálne určenie orgánov obce, ktorý už nemôže zákonodarca meniť (zužovať alebo rozširovať). Orgány obce potvrdzuje aj zákon o obecnom zriadení. Funkcia starostu je budovaná monokratickom princípe, na rozdiel od zastupiteľstva obce, ktoré je typickým kolektívnym orgánom, rozhodujúcim v zbore. Ústavná úprava postavenia orgánov obce sa tak zakladá na rozlišovaní zastupiteľského orgánu (obecné zastupiteľstvo) a výkonného orgánu (starosta obce). Obecné zastupiteľstvo je konštituované z hľadiska kompetencií ako základný orgán. Do pôsobnosti obecného zastupiteľstva patrí rozhodovanie o základných otázkach obce.

Obce sú z hľadiska organizácie budované ako samostatné samosprávne jednotky, ktoré nesú zodpovednosť za zákonom zverené úlohy realizácie verejnej správy. Zákonná úprava nadväzujúca na čl. 69 ústavy konštituuje vzájomný vzťah medzi orgánmi územných samosprávnych celkov tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy bol „vytvorený funkčný systém určitých vzájomných brzd a protiváh umožňujúci plynulý chod a existenciu obce. Vzájomný vzťah orgánov územných samosprávnych celkov je podmienený tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú nezávislé a rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Orgány obce nie sú v pozícii vzájomnej nadradenosti, alebo podradenosti. Význam oboch orgánov – obecného zastupiteľstva a starostu obce v systéme verejnej správy a územnej samosprávy zvyrazňuje fakt, že ich pozíciu priamo upravuje Ústava SR.

Medzi charakteristické znaky oboch orgánov obce patrí (Palúš,2010):

- ch základné postavenie a spôsob tvorby sú konštituované samotnou ústavou (čl. 69 ústavy)
- sú konštituované ako orgány, ktorých úlohou je zabezpečovať v prevažnej miere výkon územnej samosprávy (samostatnej pôsobnosti) a na základe zákona aj zabezpečujú výkon prenesenej štátnej správy,
- výkon samosprávnych funkcií (samostatnej pôsobnosti) uskutočňujú v mene príslušného samosprávneho celku,
- pôsobnosť a právomoci sú vymedzené zákonom.
- Výkon miestnej samosprávy je subjektívnym právom obce, a obce ako územné samosprávne celky majú k dispozícii ústavné a zákonné prostriedky na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do vecí územnej (miestnej) samosprávy.
- Význam oboch orgánov narastá v rámci decentralizácie verejnej správy, ktorá priebežne rozširuje pôsobnosť miestnych samospráv v oblasti samostatnej pôsobnosti obce, ako aj v zmysle nastavenia úloh, ktorých plnenie štát deleguje na obce.

1. Obecné zastupiteľstvo

Obecné zastupiteľstvo je jedným z orgánov obce, predstavuje kolektívny orgán obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce a je základom verejnej moci v rámci obce.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci, ktorí sú volení na štvorročné volebné obdobie. Počet členov obecného zastupiteľstva na nadchádzajúce obdobie určuje, stanovuje obecné zastupiteľstvo v súlade so zákonom o obecnom zriadení. Tento počet nie je možné meniť počas volebného obdobia. Minimálna hranica počtu poslancov sú traja poslanci a maximálna štyridsaťjeden. Počet členov mestských zastupiteľstiev v Bratislave a v Košiciach a ich mestských častiach určuje osobitné zákony.

Kreácia obecného zastupiteľstva je prejavom zastupiteľskej demokracie na miestnej úrovni. Obyvatelia tak majú možnosť prostredníctvom svojich volených zástupcov – poslancov - podieľať sa a ovplyvňovať správu vecí verejných.

Pôsobnosť obecného zastupiteľstva a jeho zákonné zakotvenie vychádza z ústavného poňatia tohto orgánu obce. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce. Zákonný výpočet úloh obecného zastupiteľstva vo forme príkladov, umožňuje zastupiteľstvu, aby si vo svojom štatúte rozšírilo pôsobnosť o ďalšie záležitosti dotýkajúce sa základných otázok života obce. Obecné zastupiteľstvo je koncepčný orgán, nie je orgán, ktorý by operatívne ad hoc riešil záležitosti bežnej správy obce.

Pôsobnosť alebo charakteristiku obecného zastupiteľstva môžeme uplatniť prostredníctvom niektorých kritérií (hľadísk): formálne právne, obsahové a procesné (Palúš 2018).

Z hľadiska formálne právneho možno vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozčleniť do troch skupín:

- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona o obecnom zriadení
- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa osobitných právnych predpisov, ide o prípady, kedy osobitný právny predpis umožňuje obci regulovať určitú oblasť spoločenských vzťahov.
- Z hľadiska obsahového môžeme vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozdeliť do týchto oblastí:
 - majetkovej – určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce
 - ekonomickej – schvaľuje rozpočet, rozhoduje o miestnych daniach, poplatkoch, úveroch a pod.
 - normotvornej – prijíma všeobecne záväzné nariadenia, schvaľuje štatút obce
 - kreačnej – zriaďuje alebo zrušuje svoje vlastné orgány, volí kontrolóra obce, zriaďuje alebo zrušuje príspevkové organizácie a pod.
 - kontrolnej - kontroluje čerpanie obecného rozpočtu, hospodárenie a pod.
 - organizačno politickej – vyhlasuje miestne referendum, zvoláva zhromaždenia obyvateľov a pod.
 - prognostickej – schvaľuje územný plán obce
 - vnútornej – určuje počty poslancov, počet volebných obvodov, zásady odmeňovania poslancov a pod.

Vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva môžeme členiť aj podľa formálne procesného hľadiska. Ide o to akou formou svojho rozhodnutia ju obecné zastupiteľstvo realizuje a akou väčšinou hlasov sa pri prijímaní týchto rozhodnutí uznáša.



2.1 Orgány obecného zastupiteľstva

Za orgány obecného zastupiteľstva považujeme obecnú radu a komisie obecného zastupiteľstva. Ide o orgány, ktoré obecné zastupiteľstvo volí, odvoláva a sú zložené z poslancov zastupiteľstva a obyvateľov obce (komisie). Obecná rada ako aj komisie obecného zastupiteľstva sú fakultatívne orgány, ktoré obecné zastupiteľstvo zriaďuje podľa potreby s prihliadnutím na počet obyvateľom obce, rozsah jej úloh, právomoci súvisiacich s rozvojom obce. Postavenie obecnej rady a komisií upravuje primárne zákon o obecnom zriadení, ktorý jasne definuje kto zriaďuje obecnú radu, počet jej členov a zloženie, a tiež spôsob rokovania, prijímania uznesení a postavenia komisií.

Obecná rada

Obecná rada plní dvojjedinú funkciu je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva a tiež poradným orgánom starostu obce. Z hľadiska teórie deľby moci ide o atypické postavenie, ktoré má však svoju formálnu i obsahovú logiku a opodstatnenosť, nakoľko obecná rada vykonáva svoju činnosť medzi zasadnutiami obecného zastupiteľstva. Starosta ako výkonný orgán nie je viazaný odporúčaniami obecnej rady, zákon mu však určuje pri realizácii, ktorých kompetencií je povinný prerokovať veci s obecnou radou (ide napríklad o sistačné právo starostu).

Obecná rada je zložená z poslancov, ktorých volí obecné zastupiteľstvo. Členovia obecnej rady pracujú na princípe imperatívneho mandátu, teda obecné zastupiteľstvo ich môže kedykoľvek odvolať. Počet členov obecnej rady, pritom tvorí najviac tretinu počtu poslancov. V zložení obecnej rady sa má prihliadať na zastúpenie politických strán, politických hnutí a nezávislých poslancov v obecnom zastupiteľstve.

Základný rámec pôsobenia obecnej rady možno vymedziť, že sa zaoberá bežnými vecami správy obce, avšak nemôže zasahovať formou rozhodnutí do vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva, ani do vyhradenej rozhodovacej právomoci starostu obce. Jej činnosť sa koncentruje hlavne na prípravu materiálov na rokovanie obecného zastupiteľstva po stránke obsahovej a organizačnej. (Palúš, 2010).

Obecná rada nemá pozíciu samostatného orgánu samosprávy navonok, jej účelom je pozitívne pôsobiť na súčinnosť obecného zastupiteľstva a starostu. Pri vhodnom nastavení zloženia obecnej rady a komunikácie poslanci – starosta je pre efektívne a kvalitné fungovanie samosprávy aj z pohľadu prerokovania a prijímania dôležitých dokumentov postavenie rady s prihliadnutím na objektívne zastúpenie, potrebné. Obecnú radu môžeme vnímať aj ako dôležitý prvok pre kvalitnejšie fungovanie a plnení úloh samosprávy.

Komisie obecného zastupiteľstva

Komisie obecného zastupiteľstva ako poradné, iniciatívne a kontrolné orgány môže zriaďovať obecné zastupiteľstvo. Komisie sú zložené z poslancov, ale aj členmi môžu byť aj neposlanci – obyvatelia obce, zvolení obecným zastupiteľstvom. Zákon neurčuje počet ani druhy komisií a ani pomer počtu členov jednotlivých komisií. Ich počet, zloženie a pôsobnosť vymedzuje obecné zastupiteľstvo, podľa potrieb. Komisie sú jednou z organizačných foriem zapojenia obyvateľov obce, podľa možnosti odborníkov z danej oblasti, do rozhodovania obecného zastupiteľstva.



Aj keď pôsobnosť a úlohy a komisií určuje obecné zastupiteľstvo vo všeobecnosti možno konštatovať, že ako iniciatívne a poradné orgány vypracúvajú návrhy, podnety na riešenie rôznych oblastí života obce, ktoré predkladajú obecnej rade a obecnému zastupiteľstvu. Zároveň ako poradné orgány poskytujú stanoviská k materiálom predkladaným na rokovania obecného zastupiteľstva. V rámci kontrolnej funkcie sa podieľajú na kontrole plnenia uznesení, obecného zastupiteľstva a všeobecne záväzných nariadení, dozerajú na hospodárenie s majetkom obce, vykonávajú dozor nad podnikateľskou a investičnou činnosťou obce, kontrolujú ako sa vybavujú sťažnosti, podnety obyvateľov obce (Palúš, 2018).

Pôsobenie komisií ako orgánu obecného zastupiteľstva je opodstatnené a pokiaľ ich zloženie a fungovanie je nastavené v čo najširšej objektívnej miere (odborné, politické) je aj prospešné. Z praxe vieme, že takéto fungovanie komisií, ktoré sa pravidelne zaoberajú materiálmi na zasadnutia obecného zastupiteľstva, riešia podnety obyvateľov, navrhujú riešenia, komunikujú so starostom a obecným úradom prospieva kvalitnejšiemu fungovaniu samosprávy a prináša pozitívne výsledky. Zároveň môžeme hovoriť aj o lepšej pripravenosti poslancov na zasadnutia obecného zastupiteľstva.

2. Starosta obce

Starosta obce (primátor mesta) je významným predstaviteľom decentralizovanej verejnej moci v obciach, resp. mestách. Ide o verejnú, volenú funkciu miestnej samosprávy, kde sa vo všeobecnosti očakáva profesionálny prístup a schopnosť pracovať v prospech rozvoja obce a záujmov obyvateľov. Súčasná legislatíva kladie na starostu nemalé požiadavky, ktorých zvládnutie, a samostatná realizácia si vyžaduje isté odborné predpoklady

Starosta obce reprezentuje individuálny post a je teda pod výraznejšou kontrolou obyvateľov., ktorí ho môžu z funkcie aj odvolať. Kým obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán, kde prvok osobnej kontroly nie je až tak zreteľný a poslanci pracuje na princípe reprezentatívneho mandátu t.j. nemožno im dávať príkazy a ani ich odvolať.

Starosta obce je v zmysle čl. 69 ods. 1 ústavy považovaný za jeden z orgánov obce a je výkonným orgánom obce, vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok.

Ústava charakterizuje starostu ako jeden z orgánov obce, prostredníctvom, ktorého sa uskutočňuje samospráva obce. Ústava nerozčleňuje pôsobnosť medzi starostu a obecné zastupiteľstvo. Vo všeobecnosti platí, že starosta pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo. Rozdiel je v tom, že obecné zastupiteľstvo pôsobí ako kolektívny orgán a aj rozhoduje o záležitostiach obce kolektívneho charakteru. Starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami individuálneho charakteru.

Do pôsobnosti starostu ako výkonného orgánu obce patria aj záležitosti vyplývajúce z preneseného výkonu úloh štátnej správy ale aj činnosti súvisiace s iniciatívou samotného starostu. Z hľadiska zodpovednosti všeobecne platí, že starosta je za výkon samosprávnych funkcií zodpovedný obecnému zastupiteľstvu a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy jeho zodpovednosť upravuje príslušný zákon.

Z hľadiska výkonu miestnej správy sa v poste starostu spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy.



Pri výkone samosprávnych funkcií prevažujú samosprávne záujmy a ich základný rámec vymedzuje zákon o obecnom zriadení a ďalšie zákony. Všeobecne platí, že starosta vo veciach správy obce rozhoduje vo všetkých záležitostiach, pokiaľ nie sú zákonom, alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Obecné zastupiteľstvo nemôže zasahovať do vyhradenej pôsobnosti starostu vymedzenej zákonom o obecnom zriadení. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy zabezpečovanej starostom prevládajú štátne alebo verejnoprávne záujmy, ktorých kontrolovanie je na strane vlády.

Starosta obce vystupuje ako orgán zastupujúci obec navonok, hlavne vo vzťahu k štátnym orgánom, právnickým či fyzickým osobám. Zároveň plní reprezentačné povinnosti vyplývajúce z plnenia jednotlivých úloh.

Starostu obce volia obyvatelia obce na štyri roky vo všeobecných, priamych voľbách. Pri voľbách sa uplatňuje väčšinový systém s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov, t.j. starostu môže teoreticky zvoliť aj jeden volič, ktorý sa na voľbách zúčastní. Novozvolený starosta sa následne ujíma svojej funkcie zložením sľubu na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva. (Tekeli, 2014)

V súvislosti s kreovaním funkcie starostu úzko súvisí aj počet volebných období, na ktoré môže byť tá istá osoba zvolená. Súčasný právny stav umožňuje uchádzať sa o funkciu starostu neobmedzený počet volebných období a zároveň môže vykonávať mandát poslanca mimo zastupiteľstva v obci kde je starostom. Počet volebných období ako aj kumulácie funkcií starostu obce vyvoláva viacero odborných, ale aj laických diskusií, ktoré svojimi argumentami vyjadrujú podporu či už obmedzeniu počtu volebných období starostu, alebo nemožnosť sa uchádzať o ďalšie funkcie ako napr. poslanec VÚC.

Podľa súčasného právneho stavu starostu zastupuje zástupca starostu, táto funkcia v pôvodnom znení zákona o obecnom zriadení nebola, vyžiadal si to samotná prax. Hlavným dôvodom bolo zabezpečenie kontinuity správy obce jej najvyšším výkonným orgánom. Zástupcu starostu, spravidla na celé funkčné obdobie, poverí starosta zastupovaním, do 60 dní od zloženia sľubu starostu. Iba za predpokladu, že starosta svojho zástupcu v uvedenej lehote nepoveril, zvolí zástupcu starostu obecné zastupiteľstvo. Starosta môže zástupcu kedykoľvek odvolať a opätovne platí lehota 60 dní na určenia iného zástupcu starostu.

3. Vzťah obecného zastupiteľstva a starostu obce

Vzťah starostu a obecného zastupiteľstva môžeme vnímať ako jeden z najdôležitejších v celom systéme obecnej samosprávy. Význam a podstatu tohto vzťahu možno odvodiť od rozsahu úloh, ktoré samospráva vykonáva a zabezpečuje. Samosprávou obce rozumieme samostatné rozhodovanie a uskutočňovanie všetkých úkonov súvisiacich so správou obce. Základnou úlohou obce z pohľadu výkonu samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj územia a potrieb jej obyvateľov. Pri zabezpečovaní jednotlivých úloh rozhoduje obce, prostredníctvom svojich orgánov, ktoré nesú za svoje rozhodnutia zodpovednosť.

Takéto všeobecné konštatovanie v plnom rozsahu podporuje zákon o obecnom zriadení, ktorý priamo zakotvuje náležitosti patriace do pôsobnosti obce. V zákone obsiahnuté obsahové zameranie samosprávnej pôsobnosti obce poukazuje nielen na ich množstvo a rôznorodosť, ale aj na význam a dôležitosť z hľadiska obyvateľov, ako aj na odbornosť a celkovú náročnosť pri rozhodovaní a riešení. Z uvedeného vyplýva, že pri výkone samosprávy je obce je dôležitý prvok



Ľudský faktor reprezentovaný hlavne starostom a poslancami obecného zastupiteľstva. Je pochopiteľné, že aj keď ústavná úprava výslovne hovorí, že samospráva obce sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov, miestnym referendom a orgánmi obce, hlavná ťarcha je na strane starostu a obecného zastupiteľstva. Danú skutočnosť potvrdzuje zákon o obecnom zriadení, ktorý realizáciu samosprávnych úloh a kompetencií obce delimituje hlavne medzi zastupiteľstvo a starostu obce a len výnimočne ju spája s miestnym referendom v podobe jeho obligatórneho vykonania.

Zákonná úprava samosprávnej pôsobnosti obce z hľadiska subjektu jej vykonávania preferuje obecné zastupiteľstvo, ktoré rozhoduje o základných otázkach obce, zákon presne vymedzuje záležitosti, o ktorých môže rozhodnúť len daný orgán. Starosta obce podľa toho istého zákona rozhoduje o všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákona alebo štatútom zverené do pôsobnosti obecného zastupiteľstva (Tekeli, 2014). Starosta ako najvyšší výkonný orgán obce vykonáva v samosprávnej oblasti obecnú správu s dominujúcimi samosprávnymi záujmami a to hlavne v podobe schválených uznesení obecného zastupiteľstva.

Pri výkone samosprávy sa predpokladá spolupráca a istá súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva, ktorá sa opiera o tri piliere vyjadrené priamo v zákone (Palúš, 2010).

- starosta a obecné zastupiteľstvo sú samosprávne orgány obce, odvádzajúce svoje postavenie od obyvateľov obce, ktorí ich volia v priamych voľbách
- pôsobnosť oboch orgánov obce je koncipovaná tak, že obsahovo a realizačne smeruje k rozvoju obce a k potrebám jej obyvateľov
- pôsobenie starostu a poslancov zastupiteľstva sa odvíja od sľubu, ktorý skladajú pri nástupe do funkcií

Z hľadiska reálneho fungovania súčinnosti medzi starostom a zastupiteľstvom aj z pohľadu skúseností z praxe je dôležité, aby zákon poskytoval konkrétne prostriedky upravujúce a smerujúce k súčinnosti a zároveň ich dopĺňal istým systémom vzájomných bŕzd. Tak, aby deklarovaná súčinnosť mala reálnu podobu aj v aplikačnej praxi.

V rámci vzťahu spomínaných orgánov obce môžeme hovoriť aj o vzťahu k rokovaniu obecného zastupiteľstva, vrátane jeho zvolávania a jeho zasadnutí. Rokovanie obecného zastupiteľstva priamo upravuje zákon o obecnom zriadení. Starosta zvoláva zasadnutia obecného zastupiteľstva, predsedá im a vedie ich rokovanie. Poslanci majú právo na zvolanie aj obecného zastupiteľstva mimo riadneho plánovaného rokovania (mimoriadne zasadnutie), starosta je v takomto prípade povinný zvolať zasadnutie zastupiteľstva. Zasadnutie možno uskutočniť aj keď ho starosta nezvolá, v takomto prípade zvoláva zasadnutie zástupca starostu alebo poverený poslanec. Legislatívne je taktiež riešená otázka ak starosta odmietne dať hlasovať o programe zasadnutia, alebo jeho zmene resp. Ak odmietne dať slovo na rokovaní poslancovi zastupiteľstva. V lehote stanovenej zákonom starosta podpisuje uznesenia, všeobecne záväzné nariadenia, ktoré zastupiteľstvo schválilo. Voči uzneseniam obecného zastupiteľstva môže starosta obce uplatniť tzv. sistačné právo, t.j. pozastaviť ich výkon tým, že ich v uvedenej lehote nepodpíše. Zastupiteľstvo však môže sistačné právo starostu prelomiť 3/5 väčšinou všetkých hlasov, ak do dvoch mesiacov predmetné uznesenie potvrdí. Výkon potvrdeného uznesenia starosta už nemôže pozastaviť.

Zákon o obecnom zriadení predpokladá súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva, ale v určitých prípadoch ju doslova vyžaduje a podmieňuje ňou platnosť právnych úkonov



vykonávaných v mene obce. Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch je v zmysle zákona rozdelené hlavne medzi starostu a obecné zastupiteľstvo.

Ak ide napríklad o majetkoprávne úkony, o ktorých rozhoduje obecné zastupiteľstvo a tie by urobil len starosta obce bez predchádzajúceho rozhodnutia zastupiteľstva, neboli by platné a nezaväzovali by obec. Starosta obce nemôže bez prejavu vôle obecného zastupiteľstva rozhodovať v majetkovoprávných veciach, pretože mu to zákon o obecnom zriadení a ani ďalšie právne predpisy nedovoľujú. Znamená to, že v prípade právnych úkonov, ktoré patria do právomoci jedného z orgánov obecnej samosprávy, nemôže iný orgán o takejto veci právne relevantne rozhodnúť.

Skúsenosti a aplikačná prax ukazujú, že istým spôsobom fungujúci vzťah starosta – obecné zastupiteľstvo, je nevyhnutný pre plnenie samosprávnych úloh a kompetencií oboch orgánov. Pre takéto fungovanie je dôležité ak bez závažnejších problémov fungujú aj orgány obecného zastupiteľstva, ktoré dokážu prerokovávať jednotlivé veci a uplatňovať svoju poradnú funkciu vo vzťahu k orgánom obce. Zároveň je, ale potrebné nastaviť zákonné pravidlá pre fungovanie týchto samosprávnych orgánov obce tak, aby v prípade potreby boli usmernené.

ZÁVER

Záverom môžeme zhrnúť, že ústavnoprávne a ďalšie legislatívne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy je pre samotný výkon samosprávy postačujúce. Fungovanie orgánov samosprávy je z pohľadu aplikačnej praxe ovplyvnené aj viacerými faktormi či už na strane starostu obce alebo obecného zastupiteľstva. Dôležité pre vyvážené fungovanie samosprávy aj v zmysle všeobecne uznávaných princípov dobrej verejnej správy, je uplatňovanie zákona pri výkone samosprávnych úloh. Nemenej dôležitou súčasťou je fungujúci vzťah obecné zastupiteľstvo – starosta minimálne na úrovni orgánov obecného zastupiteľstva tak, aby samotné orgány mali svoje opodstatnenie v praxi a dokázali naplňovať úlohy stanové zákonom.

POUŽITÁ LITERATÚRA

PALÚŠ, I. a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy 2018*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ. 250 s. ISBN 978-80-8152-663-3.

PALÚŠ, I. – JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy 2010*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ. 218 s. ISBN 978-80-8129-003-9.

PALÚŠ, I. 2017. *Teoreticko-právne východiska obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky)*. In: *Zborník príspevkov z konferencie Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ. ISBN 978-80-8152-543-8.

KIOVSKÁ, M. a kol. 2000. *Správne právo hmotné, všeobecná časť I. 2000*. Košice: Právnická fakulta, UPJŠ. 88 s. ISBN 80-7097-387-0

Zákon o č. 369/1990 Zb o obecnom zriadení

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov





KONCEPCIA ŠTÁTNEJ POLITIKY PRE ŠPORT V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A JEJ DOPADY NA FINANCOVANIE VYBRANÉHO ŠPORTOVÉHO ZVÄZU

Kristína DZUREKOVÁ⁹

Abstract

Sport as a physical activity plays an important role in people's lives and, in addition to strengthening social contact, it also has a link to the state and its policies. From a policy point of view, the most important document in the field of sport is the Concept of State Policy in the Field of Sport - Slovak Sport 2020. The paper presented deals with financing the Slovak Ski Mountaineering Association (SSA), with an emphasis on the funds drawn from the contribution to recognized sport provided by the Ministry of Education, Science, Research and Sport. Document analysis was used as a research method, namely SSA budgets and contracts for the granting of a contribution to a recognized sport. Based on this analysis, we came to the conclusion that funding for small sports associations is low and does not allow them to allocate money to association employees. The problem lies in the details of the sports law, which does not contain incentives for sponsors, who could compensate for this shortcoming. It is therefore necessary to think about changing the mechanisms for distributing funds to small sports, or the possibility of establishing a separate department of sports, which would have a separate budget, competencies and tasks.

Key words: Sports, State concept for sport in the Slovak Republic, Financing of sports associations, Slovak Ski Mountaineering Association.

ÚVOD

V dnešnej dobe je život človeka čoraz viac zjednodušovaný a základný pohyb sa dostáva na minimálnu úroveň. Prevládajú sedavé zamestnania a technológie nám uľahčujú život jediným kliknutím. Zdravý životný štýl, ktorého pohyb je veľmi dôležitou zložkou, ustupuje rýchlosti doby, s ktorou nemôže držať krok. Šport ako taký sa teda stáva dôležitým aspektom ochrany zdravia a rozvoja ľudského pohybu dnešnej éry. Jeho pozitívny vplyv na zdravie človeka je nám známy už od nepamäti. Zlepšuje kondíciu, koncentráciu, udržuje zdravý kardiovaskulárny a tráviaci aparát a prostredníctvom neho sa do tela uvoľňuje hormón šťastia, endorfín. Je teda nevyhnutné aby bol rozvoj športu jedným z hlavných cieľov spoločnosti. A kto iný by mal tento rozvoj podporovať ak nie základná inštitúcia ľudskej spoločnosti, ktorou je štát?

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Pojem šport má z terminologického hľadiska viacero definícií. Tie sa líšia na základe pohľadov a východísk autorov (Choutka, 1976). Pôvod slova môžeme nájsť v latinskom termíne „disportáre“, čo v preklade znamená zabávať sa a tráviť príjemne voľný čas.

⁹ Mgr. Kristína Dzureková, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava,, Slovenská republika, E-mail: kristina.dzurekova@gmail.com



Právna úprava športu je v Slovenskej republike zabezpečená zákonom č. 440/2015 Z.z., ktorý je účinný od roku 2016. Z pohľadu politiky je však najdôležitejším dokumentom v oblasti športu Koncepcia štátnej politiky v oblasti športu – Slovenský šport 2020. Tento dokument v sebe zahŕňa definíciu základných pojmov týkajúcich sa športu ako aj východiská danej koncepcie štátnej politiky. Sú definované dva základné strategické ciele: zdravá a aktívna spoločnosť a úspešná reprezentácia Slovenskej republiky.

Na to aby šport mohol uspokojovať dopyt obyvateľstva musí byť určitým spôsobom podporovaný a financovaný. Vo všeobecnosti rozlišujeme financovanie športu z dvoch zdrojov a to z verejných a zo súkromných (Hodaň -Hobza, 2010). Verejné zdroje financovania je možné rozdeliť na štátne zdroje, ktoré tvoria rozpočty ministerstiev a rozpočet Úradu vlády SR. Medzi iné verejné zdroje patria financie zo zdrojov EÚ, 2% z daní právnických a fyzických osôb, zmluvy o reklamnej činnosti spoločnosti, v ktorých má určitý podiel štát ako napríklad Tipos, príjmy z výroby a vysielať športu vo verejnoprávnych médiách ako je Rozhlas a televízia Slovenska a výnosy z tipovacích súťaží týkajúcich sa športových výsledkov. Okrem týchto predstavujú verejné zdroje na miestnej úrovni rozpočty miest, obcí a samosprávnych krajov a rozpočty spoločností s podielovou účasťou obcí a samosprávnych krajov (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, 2014).

Okrem verejných zdrojov je šport financovaný aj zo zdrojov, ktoré majú súkromný charakter. Medzi takéto zdroje zaraďujeme dary od fyzických alebo právnických osôb, zmluvy o reklamnej činnosti, zisky z charitatívnych lotérií, prácu dobrovoľníkov a finančné aj nefinančné plnenia za služby, ktoré vykonávajú športové subjekty. Finančné príspevky z charitatívnych lotérií sú prevažne spravované záujmovými združeniami a nadáciami, ktoré zisk z nich využívajú na verejnoprospešné účely (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, 2014). Dary sú poskytované v peňažnej alebo nepeňažnej forme. Zväčša sú venované živnostníkmi, podnikateľmi či majiteľmi obchodov a sú situované na jednotlivé činnosti organizácie (Novotný, 2011). Významným súkromným zdrojom financovania športu je aj sponzoring. Sponzoring predstavuje vzťah medzi sponzorom a sponzorovanou stranou založený na peňažnej alebo inej podpore, pričom je cieľom tohto vzťahu vytvorenie prepojenia medzi službami sponzora a činnosťami sponzorovanej strany (International Chamber of Commerce, 1996).

Štátne zdroje na podporu športu sú poskytované viacerými formami. Prvou je príspevok uznanému športu, na ktorý má nárok národný športový zväz. Zoznam uznaných športov vedie Ministerstvo školstva, vedy výskumu a športu a je dostupný na jeho internetovej stránke. Jeho výška závisí od pridanej hodnoty daného športu. Tá je vypočítaná na základe vzorca, ktorý zahŕňa parametre poukazujúce na záujem o šport v SR a v zahraničí, dosiahnutý športový úspech v kategórii mládeže a dospelých za posledné štyri roky a priemerný počet aktívnych športovcov do 18 rokov (Sepeši, 2016).

Druhou formou sú dotácie poskytované Ministerstvom školstva a to na podporu a rozvoj športu, modernizáciu a výstavbu športovej infraštruktúry, turistické trasy a podporu dobrej správy v športe. Poskytuje sa fyzickým osobám, športovým organizáciám alebo obciam zapísaným v registri právnických osôb v športe. Pridelovanie dotácií sa deje na základe vyhlásených výziev, pri ktorých musia žiadatelia uviesť účel využitia, časové ohraničenie zámerov, rozpočet ako aj výšku dotácie o ktorú žiadajú. Po vyhodnotení žiadostí komisiou a výberovom konaní, je s daným



žiadateľom uzatvorená zmluva o dotácii. Okrem toho existuje aj príspevok na národný športový projekt alebo športový poukaz (Zákon č. 440/2015 Z. z.).

Použité metódy

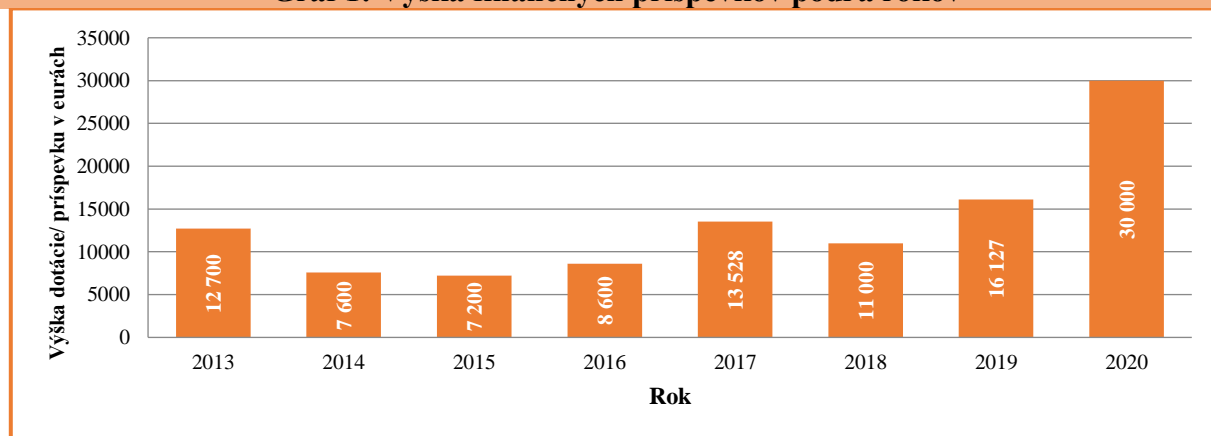
Na základe získaných dá sme rozoberali spôsob financovania Slovenskej skialpinistickej asociácie. Analyzovali sme príjmy zväzu v priebehu rokov 2015 – 2020, s prioritným zameraním na výšku príspevku uznanému športu a jeho čerpanie. Ďalej sme skúmali jednotlivé výdavky asociácie v priebehu týchto rokov a vyvodzovali závery v porovnaní s jej príjmami.

Ako techniku zberu dát sme využili analýzu dokumentov, konkrétne sa jedná o rozpočty Slovenskej skialpinistickej asociácie a zmluvy o poskytnutí príspevku uznanému športu. Analýzou získaných poznatkov sme rozobrali príjmy asociácie, so zameraním na účelové položky príspevku Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu. Priniesli sme stručný prehľad a analýzu financovania zväzu zo štátneho rozpočtu v rozmedzí rokov 2013 – 2020. Okrem príjmov sme sa zaoberali aj výdavkami Slovenskej skialpinistickej asociácie a následne na základe zistených poznatkov sme vyvodili závery a definovali negatíva, pozitíva a možnosti zlepšenia použitého finančného modelu.

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Slovenská skialpinistická asociácia (SSA) vznikla v roku 2005 a medzi jej základné zdroje financií patria predovšetkým verejné zdroje. Dôležitým príjmom v tejto oblasti je príspevok uznanému športu poskytovaný Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Príspevok uznanému športu čerpá skialpinistická asociácia od roku 2016. Pred rokom 2016 bol športový zväz financovaný prostredníctvom nenárokovateľnej dotácie z rozpočtu Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu. O pridelení príspevku sa uzatvára zmluva medzi Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR ako poskytovateľom príspevku zo štátneho rozpočtu a Slovenskou skialpinistickou asociáciou ako prijímateľom. V zmluve je definovaná výška a špecifikácia tohto príspevku, ako aj účely na ktoré sa môže použiť. Príspevok je poskytovaný v štyroch splátkach (január, apríl, júl, október) vo výške 25 %.

Graf 1: Výška finančných príspevkov podľa rokov



Zdroj: vlastné spracovanie Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

V predchádzajúcom grafe môžeme vidieť ako sa menila výška finančného príspevku pre Slovenskú skialpinistickú asociáciu od roku 2013. Do roku 2016 bola dotácia z Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu pohyblivá a na rôznych úrovniach. Kým v 2013 predstavovala dotácia sumu 12 700 €, v roku 2014 bola znížená takmer o polovicu a pohybovala sa len na hranici 7 600 €. Od roku 2017 možno vidieť postupný nárast finančného príspevku. Ten bol sčasti spôsobený aj faktom, že od roku 2016 zákon garantuje minimálnu sumu, ktorá sa prerozdeľuje na šport zo štátneho rozpočtu. Suma príspevku nesmie klesnúť oproti sume z predošlého roku a zároveň je táto suma rozšírená o odvody z prevádzkovania lotériových hier. Výška odvodu bola v roku 2016 - 25%, v roku 2017 - 50%, v roku 2018 - 75% a v roku 2019 - 100%. To je príčinou postupného nárastu finančného príspevku pre SSA, ktorý je v roku 2020 oproti roku 2019 dvojnásobne vyšší. Možno však predpokladať, že v ďalších rokoch bude tento príspevok stúpať len veľmi mierne a to z dôvodu, že od roku 2020 je nárast ovplyvnený už len výškou odvodov z lotérií (Greguška 2019). Zaujímavý je však fakt, že aj napriek tomu, že zákon garantuje zvyšovanie finančného príspevku bol v roku 2018 oproti roku 2017 pokles finančného príspevku o viac ako 2000 €. Ako sa nám neskôr podarilo zistiť tento pokles bol spôsobený poklesom členskej základne SSA, kedy sa medzi rokmi 2017 a 2018 znížil počet členov z 135 na 100.

Tabuľka 1: Výdavky rok 2015

Rok	Názov položky	Suma v €
2015	Majstrovstvá sveta Verbier	2 527 €
	Svetový pohár Marmotta Trophy	1 143 €
	Licencia ISMF	800 €
	Licencia ISMF pre pretekárov (4)	210 €
	Odmeny Slovenský pohár	660 €
	Dotácia klubom slovenský pohár	1 600 €
	Administratívne poplatky	314 €
	Bankové poplatky	96 €
	Výdavky spolu	<u>7 350 €</u>

Zdroj: vlastné spracovanie



Tabuľka 2: Výdavky rok 2019

Rok	Názov položky	Suma v €
2019	Svetový pohár: Bishoshofen, Rakúsko	1 112 €
	Svetový pohár: Andorra	1 037 €
	Svetový pohár: Le Devoluy, Francúzsko	1 413 €
	Majstrovstvá sveta: Švajčiarsko	6 188 €
	Svetový pohár: Disentis, Švajčiarsko	545 €
	Svetový pohár: Madonna di Campiglio, Taliansko	1 351 €
	Slovenský pohár finančné odmeny	650 €
	Dotácia klubom za organizáciu pretekov	800 €
	Licencia ISMF pretekári	305 €
	Návšteva technického delegáta ISMF na preteku maratón Chopok	457 €
	Marketing	550 €
	Bankové poplatky	69 €
	Tlač preukazov	24 €
Výdavky spolu		14 501 €

Zdroj: Vlastné spracovanie

Na základe získaných informácií možno pozorovať, že výška finančného príspevku uznanému športu, ktorý poskytuje Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu sa počas rokov neustále zvyšovala, pričom najpozitívnejšia suma je určená na rok 2020, kedy je ten príspevok oproti minulému roku zdvojnásobený a predstavuje sumu 30 000 €. Zo zistení vyplýva, že s postupným zvyšovaním financií mohla Slovenská skialpinistická asociácia zabezpečovať lepšie služby a pomoc pre športovcov, ktorí sa vďaka tomu mohli zúčastniť väčšieho množstva nielen medzinárodných ale aj národných súťaží. Taktiež sa zabezpečila vyššia motivácia pre pretekárov Slovenského pohára, keďže došlo k navýšeniu finančných odmien pre prvé tri výherné miesta. Okrem nevyhnutných a opakujúcich sa výdavkov ako napríklad zaplataenie licencie ISMF alebo administratívnych a bankových poplatkov, tak zvýšené financie umožnili investície ako napríklad vyšívanie jednotných bünd pre reprezentáciu, zlepšenie marketingu, či nákup lavínových vyhládavačov.

Diskusia

Aj napriek tomu, že dochádzalo k zvyšovaniu sumy finančného príspevku, financie nedovoľovali SSA zabezpečiť odmeny pre zamestnancov asociácie. Zmluvná dohoda, ktorá sa uzatvára na poskytnutie finančného príspevku uznanému športu, síce počíta s nákladmi na správu a prevádzku, ktorých súčasťou sú aj mzdy zamestnancov, reálne však nie je dostatok financií na



takéto položky pokiaľ by zamestnanci nechceli ukrátiť reprezentantov o vyššiu podporu. Práca zamestnancov SSA je teda založená na čisto dobrovoľníckom základe aj napriek tomu, že vykonávajú takú istú prácu ako zamestnanci iných klubov, kde sú tieto pozície platené. Tento problém sa však netýka len Slovenskej skialpinistickej asociácie ale aj ostaných športov, ktoré sú radené do kategórie malé športy. Vynára sa teda otázka, či by nebolo vhodné zamyslieť sa nad doplnením položiek príspevku uznanému športu a tak vyčlením samostatnej položky, ktorá by zahŕňala odmeny zamestnancov. Nie je potrebné aby tieto odmeny predstavovali horibilné čiastky, pretože ľudia združených v takýchto asociáciách vykonávajú svoju prácu skôr pre všeobecnejšie dobro a vášeň k športu ako pre finančné odmeny. No aspoň určitá finančná odmena by bola pre nich motiváciou ako aj podporou za dobre vykonanú prácu.

Ďalším faktom je, že aj napriek tomu, že príspevok vyčleňuje financie na reprezentáciu, podporu mladých a talentovaných športovcov reálne nedokáže zabezpečiť prípravu týchto športovcov, ktorá je pre dosahovanie pozitívnych výsledkov veľmi dôležitá. Konkrétne sa jedná hlavne o pozíciu kvalifikovaného trénera, ktorého si finančne asociácia nemôže dovoliť, pretože drvivá väčšina príjmov z príspevku postačuje len na zaplata športovného a ubytovacích a cestovných nákladov pri medzinárodných súťažiach. Športovci sú teda nútení zabezpečovať si športovú prípravu sami na základe naštudovaných a odporovaných postupov a v rámci svojich individuálnych nákladov. Táto problematika čiastočne súvisí už s navrhovaným vyčlenením samostatných financií pre zamestnancov asociácie, čím by bolo možné zamestnať aj kvalifikovaného trénera a tým zefektívniť prípravu športovcov a zabezpečiť dosahovanie lepších výsledkov na súťažiach.

Slovenská skialpinistická asociácia má z pohľadu sponzoringu iba materiálových sponzorov, pretože zaobstaranie finančných sponzorov je veľmi náročné a firmy o takýto druh spolupráce nemajú záujem z dôvodu, že tento vzťah je pre nich vo väčšej miere nevýhodný ako výhodný. V rámci sponzoringu má Slovenská skialpinistická asociácia ako hlavných sponzorov značku Karpos a Scarpa. Jedná sa o titulárnych sponzorov, ktorý však neprispievajú finančnými prostriedkami ale zabezpečujú pre športovcov a reprezentantov výstroj aj výzbroj, v podobe oblečenie, obuvi, lyží a lyžiarskeho vybavenia. V zákone č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov je upravená aj zmluva o sponzorstve v športe ako nový spôsob financovania športu zo súkromných zdrojov. Zmluva však bola pôvodne obohatená o motivačný daňový benefit pre sponzorov. Jednalo sa o tzv. superodpočet vo výške 25%, ktorý sa mal uplatňovať podľa pravidla, že ak sponzor zainvestuje do športového klubu alebo asociácie napríklad 1000 €, v nákladoch si môže uplatniť o 25% viac, teda 1 250 € (Sepešiová, 2016). Práve tento superodpočet mohol byť značne motivujúci pre sponzorov zapojiť sa do podpory vybraného športového zväzu či klubu. Neexistencia tejto motivačnej stránky pre sponzorov môže byť dôsledkom, že aj Slovenská skialpinistická asociácia má problém zohnať hlavne finančných sponzorov. Práve sponzorstvo pritom tvorí aj vo svete podstatnú časť financií putujúcich do športového odvetvia. Schválením superodpočtu by mohlo dôjsť k zníženiu finančnej záťaže zväzov a klubov, ktoré by tak tieto financie mohli napríklad do lepšej prípravy športovcov.

Okrem príspevku uznanému športu má SSA možnosť čerpať aj prostriedky z fondov Európskej únie. Táto možnosť zatiaľ nebola Slovenskou skialpinistickou asociáciou využitá a pritom predstavuje vhodný prostriedok na získanie financií napríklad na podporu mladých športovcov. Vytvára sa tu eventualita získania finančných prostriedkov prostredníctvom vytvorenia projektu zameraného na podporu vybraného športového odvetvia. Jedným z programov je Erasmus+, ktorý je určený práve na podporu a propagáciu riadenia športu, podporu sociálnej inklúzie v športe, či zachovanie integrity športu (SAAIC, 2013). Prostredníctvom neho by hlavne skialpinistické kluby mohli naviazať cezhraničnú spoluprácu, či už so skialpinistickými klubmi v Česku alebo v Poľsku, so zameraním napríklad na juniorských



reprezentantov v tomto športe. Vytvárali by sa tak malé partnerské spolupráce s projektmi na 12 až 24 mesiacov, prostredníctvom ktorých by si kluby mohli vymieňať skúsenosti, znalosti a informácie v oblasti tréningovej prípravy v lete a v zime, v oblasti stravovania, či noviniek a inovácií v oblasti skialpinistickej výstroje a výzbroje.

ZÁVER

S postupným zvyšovaním financií mohla Slovenská skialpinistická asociácia zabezpečovať lepšie služby a pomoc pre športovcov. Aj napriek tomu jej však financie nedovoľovali zabezpečiť odmeny pre zamestnancov asociácie. Zmluvná dohoda, ktorá sa uzatvára na poskytnutie finančného príspevku uznanému športu, síce počíta s nákladmi na správu a prevádzku, ktorých súčasťou sú aj mzdy zamestnancov, reálne však nie je dostatok financií na takéto položky pokiaľ by zamestnanci nechceli ukrátiť reprezentantov o vyššiu podporu. V zákone č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov je upravená aj zmluva o sponzorstve v športe, pôvodne obohatená o motivačný daňový benefit pre sponzorov, ktorý ich mal podnieť k podpore športových zväzov.

Aj napriek tomu, že štát sa snaží do športu a športových zväzov alokovať čoraz viac finančných prostriedkov, rozdiely aj určité nedostatky v nastavení systému financovania sú stále viditeľné. Okrem zmeny nastavenia prerozdelenia peňazí by bolo možné zamyslieť sa aj nad zriadením samostatného rezortu športu, ktorý by mal osobitný rozpočet, kompetencie a aj úlohy. Tým by sa oddelili finančné prostriedky putujúce do školstva od športu a mohlo by to viesť k efektívnejšiemu a lepšiemu financovaniu športu na Slovensku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

GREGUŠKA, I. 2019. *VZOREC NA VÝPOČET PRÍSPEVKU UZNANÉMU ŠPORTU: Náhrada subjektívneho rozhodovania politikov a priestor na neustále zlepšovanie výpočtu*. In: ucps.sk [online]. 2019 [cit. 2020-08-10]. Dostupné na internete: <http://www.ucps.sk/VZOREC_Nahrada_subjektivneho_rozhodovania_politikov_a_priestor_na_neustale_zlepsovanie_vypoctu>.

HODAŇ, B. – HOBZA, V. 2010. *Financování tělesné kultury jako složky občanské společnosti*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010. 214 s. ISBN 978-80-244-2658-7.

CHOUTKA, M. 1976. *Teorie a didaktika sportu*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1976. 184 s. ISBN 14-686-76.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. 1996. *ICC International code on sponsorship*. In: gestioncultural.org [online]. 1996 [cit. 2020-07-10]. Dostupné na internete: <<http://www.gestioncultural.org/ficheros/codesponsor.pdf>>.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SR. 2014. *Koncepcia štátnej politiky v oblasti športu - Slovenský šport 2020*. In: minedu.sk [online]. 2014 [cit. 2019-07-10]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/9027-sk/koncepcia-statnej-politiky-v-oblasti-sportu-slovensky-sport-2020/>>.

NOVOTNÝ, J. 2011. *Sport v ekonomice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 512 s. ISBN 987-80-7357-666-0.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

SAAIC. 2013. *Erasmus+ - Šport - Čo je to ?*. In: <https://erasmusplus.sk> [online]. 2013 [cit. 2020-08-10]. Dostupné na internete: <https://www.erasmusplus.sk/index.php?sw=79>.

SEPEŠI, P. 2016. *Právna úprava VZORCA v Zákone o športe a jeho prílohe č. 3 a zoznam uznaných športov*. In: ucps.sk [online]. 2016 [cit. 2020-10-10]. Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/vzorec_v_Zakone_o_sporte.

SEPEŠIOVÁ, S. 2016. *Čo zásadne priniesol Zákon o športe ?* In: ucps.sk [online]. 2016 [cit. 2020-10-10]. Dostupné na internete: http://www.ucps.sk/Co_zasadne_priniesol_Zakon_o_sporte.

ZÁKON č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/440/20160101.html>.

ZÁKON č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/310/20200102.html>.



PRIAMA DEMOKRACIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE (DVE POZNÁMKY Z TEÓRIE ŠTÁTU A PRÁVA)

Lukáš TOMÁŠ¹⁰

Abstract

The constitution determines the direct performance of the administration of the municipality by a local referendum and session of the inhabitants of the municipality. In this context, the author presents two current research problems in the article. The first is the conflicting understanding of the importance of direct democracy in doctrine and practice. The doctrine leads to conclusions about the complementary nature of direct democracy. However, the Constitutional Court of the Slovak Republic prioritizes direct democracy at the local level over mediated democracy. However, legal and international law brings an opposing formal-systematic preference for forms of indirect democracy. In the second part, the author focuses on the problem of inaccuracy of the legislator's statement. An internal reference in connection with the announcement of a local referendum on the dismissal of the mayor of the municipality is inaccurate and may lead to confusing conclusions. In terms of methodology, the analytical method is represented in conjunction with the synthetic method (analysis of the researched issues and synthesis of conclusions) and the method of scientific abstraction (separation of insignificant connections from essential ones). Furthermore, the comparative method is represented, especially in the form of microcomparison (comparing the issue of direct democracy) and national comparison (comparing the approach of writings and courts). The benefit of the paper with regard to current knowledge lies in the effort to find a satisfactory solution to both problems. Specifically, in the first case, the author believes that, at least in the constitutional-legal context, the direct administration of affairs by the public inhabitants of the municipality should be given priority. In the context of the second problem, the author proposes in order to improve the normative text, the amendment of § 11a par. 1 letter b) of Act no. 369/1990 Coll. on General Establishment.

Key words: Territorial self - government, Municipality, Democracy, Local referendum, Internal reference.

ÚVOD

Priame formy realizácie územnej samosprávy obce majú v právnom poriadku nezastupiteľný význam a tradičné miesto. Za priamu demokraciu možno považovať každú organizačnú formu, v ktorej sa ľud ako suverén (prvotný orgán samosprávy) stáva činným a sám, bez sprostredkovania, spolupôsobí pri tvorbe samosprávnej vôle (porovnaj Brössl, 2004).

Slovenská normatívna regulácia neposkytuje vyčerpávajúce legálne vymedzenie bezprostredných spôsobov realizácie samosprávy. Uvedené je prenechané právnej doktríne, ktorá priamu demokraciu na lokálnej úrovni chápe dvojako.

¹⁰ Mgr. Lukáš Tomáš, Ústav teórie práva Gustava Radbrucha Právnickej fakulty, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Kováčska č.26, Košice 040 01, Slovenská republika, E-mail: lukas.tomas@student.upjs.sk



Vo vecne užšom význame znamená miestna priama demokracia opravdivú realizáciu verejnej moci obyvateľmi obce. V tomto ponímaní predstavuje proces, ktorého výsledkom je určité rozhodnutie. Prostriedkom priamej demokracie v užšom slova zmysle je napríklad miestne referendum, ktorého význam pravidelne akcentuje rozhodovacia prax európskych najvyšších súdov. Napríklad Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. Ars 3/2013 zo dňa 13. novembra 2013 uvádza: „*Místní referendum je výrazem lokální přímé demokracie, principu decentralizace a naplnění přímé správy věcí veřejných na úrovni místní komunity.*“ V rozsudku sp. zn. Ars 11/2014 zo dňa 5. marca 2015 Najvyšší správny súd ČR judikuje: „*Místní referendum, jeho iniciace i následné hlasování představují významný způsob občanské politické participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimacy lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace.*“

V širšom význame priama demokracia na lokálnej úrovni zahŕňa nielen jej užšie formy, ale i procedúry, ktoré bezprostredne nesmerujú k prijatiu určitého právnu úpravou predvídaného aktu. Sem možno subsumovať najmä podávanie sťažností zo strany obyvateľov obce alebo realizáciu ústavne garantovaného petičného práva. Môže ísť tiež o podávanie podnetov obyvateľmi obce (bližšie Trellová, 2018).

Východisková úprava jednotlivých spôsobov priameho výkonu verejnej moci v územnej samospráve je nezriedka súčasťou ústavnej matérie jednotlivých štátov. Inak to nie je ani v podmienkach SR. Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava SR“) v čl. 67 inštitucionalizuje nasledovné formy priamej demokracie na lokálnej úrovni:

- zhromaždenie obyvateľov obce,
- miestne referendum
- referendum na území vyššieho územného celku (bližšie Krunková, 2010).

Ústavná blanketa obsiahnutá v poslednej vete čl. 67 ods. 1 Ústavy SR („Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.“) normatívne predikuje existenciu zákonnej úpravy (len) miestneho referenda. Podústavná úprava týchto otázok je de lege lata obsiahnutá v zákone Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“).

Z pohľadu správy obce využívaním foriem aktívnej sebasprávy je potrebné skúmať determinanty účinnosti jednotlivých inštitútov. Jeden z faktorov, ktorý vecne determinuje skutočnú efektivitu priameho výkonu verejnej moci, je nepochybne kvalita jazyka právnej úpravy. Pre právno-aplikačné reálie je práve tak významné exaktné definovanie pomeru rozhodovacej činnosti súdov a záverov právnej vedy. Predmetom tohto článku je vedecké preskúmanie dvoch parciálnych aspektov uvedených okruhov (i) aplikovaných na lokálnu úroveň (ii) vo svetle teórie štátu a teórie práva.

POZNÁMKA Z TEÓRIE ŠTÁTU K PRIAMEJ DEMOKRACII V OBCI

V slovenskej štátovednej doktríne sa traktuje, že podstatou miestneho referenda ako formy priamej demokracie je vymedzenie jeho povahy ako doplnkového (ad hoc) mechanizmu (Tekeli, 2014). Zhromaždenie obyvateľov obce, miestne referendum a referendum na území vyššieho



územného celku sa poníma ako suplementárna možnosť výkonu územnej samosprávy popri orgánov miestnej samosprávy (Krunková, 2010). Tieto závery potvrdzujú aj vývody správnej súdnej praxe. Napríklad Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. Ars 1/2014 zo dňa 12. februára 2014 uviedol: „*Rozhodování formou místního referenda není ničím jiným, než alternativou či doplňkem rozhodování v rámci zastupitelské demokracie.*”

Praktické skúsenosti prezentované názory plne podporujú. V podmienkach SR nie je využívanie miestnych referend tak frekventované ako v iných krajinách. Z komparatívneho pohľadu možno uviesť, že napríklad vo Švajčiarsku sa asi v štyroch pätinách obcí sa o zásadných otázkach rozhoduje prostredníctvom tradičných foriem priamej demokracie (najmä verejné zhromaždenie obyvateľov a lokálne ľudové hlasovanie). V najmenších švajčiarskych obciach sa neustanovuje obecné zastupiteľstvo. Jeho funkcie preberá obecné zhromaždenie obyvateľov, ktoré predstavuje zhromaždenie všetkých oprávnených voličov. Obecné zhromaždenie obyvateľov sa schádza za účelom rozhodovania o všetkých dôležitých záležitostiach obce (Klimovský, 2013).

Význam miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov vo svetle ústavnej dikcie a rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR sa môže od praktických empirií mierne odlišovať. Ústavná norma obsiahnutá v prvej vete čl. 67 ods. 1 Ústavy SR znie: „Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku.” Je zrejmé, že v citovanej dikcii ústavodarca zakotvil priame výkony správy jednotky územnej samosprávy (zhromaždenie obyvateľov obce, miestne referendum, referendum na úrovni samosprávneho kraja) pred nepriamym výkonom samosprávy obce (samosprávneho kraja) prostredníctvom kreovania orgánov obce (samosprávneho kraja) slobodnou voľbou obyvateľov obce (samosprávneho kraja). Systematickým výkladom čl. 67 ods. 1 Ústavy SR by bolo možné dovodiť, že právotvorca hodlal priznať priamej demokracii na miestnej úrovni (regionálnej a lokálnej) v kontexte konštrukcie ústavnej úpravy akúsi konštitucionálne uprednostnenie. Tieto úvahy zreteľne podporuje aj aktuálna rozhodovacia prax Ústavného súdu SR. V náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017 Ústavný súd SR vyriekol: „*Zároveň i vnútorná štruktúra čl. 67 ods. 1 ústavy napovedá, že ústavodarca prioritizuje formy priamej demokracie (zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum) pred formami demokracie reprezentatívnej (orgány obce). Na úrovni lokálnej samosprávy je možné takúto interpretáciu bez pochybností pripustiť práve kvôli prirodzenej blízkosti vykonávateľov samosprávnej moci a tých, voči ktorým sa táto časť verejnej moci vykonáva.*”

Za úvahu stojí skutočnosť, že Európska charta miestnej samosprávy zavádza opačné poradie. Podľa čl. 3 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy (in fine) právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány (nepriama demokracia na prvom mieste, pozn. autora). Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon (priama demokracia na druhom mieste, pozn. autora). I slovenská podústavná úprava väčšmi konvenuje dikcii Európskej charty miestnej samosprávy než Ústave SR. Tak zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 2 uvádza, že samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce (a) orgánmi obce, (b) miestnym referendom, (c) zhromaždením obyvateľov obce. Obdobne zákon o samosprávnych krajoch východiskovo reguluje najskôr postavenie orgánov samosprávneho kraja (§ 2) a až následne, v § 15, miestne referendum.



Domnievam sa, že so závermi Ústavného súdu SR o potrebe uprednostnenia priamej demokracie na úrovni lokálnej a regionálnej sa možno stotožniť. Som názoru, že formálno-systematické radenie jednotlivých foriem realizácie verejnej moci v čl. 67 Ústavy SR nie je samoúčelné a svojvoľné. Má i materiálne presahy v tom zmysle, že minimálne v ústavnoprávnom kontexte treba priznať priamej správe vecí verejných obyvateľmi obce prioritu. Pravda, aplikačné dosahy nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017 ostávajú otázne. Len ťažko možno v dohľadnej dobe očakávať prioritizovanie bezprostredných foriem realizácie územnej samosprávy v praxi. Na uvedené podľa mojej mienky nestačí záver rozhodovacej doktríny Ústavného súdu SR, hoci plne namieste. Na reálne posilnenie najmä miestneho referenda by bola nevyhnutne potrebná zmena ústavných a samosprávnych tradícií, napr. po vzore Švajčiarskej konfederácie. Takéto zmeny sú dlhodobého charakteru. Pomôcť by mohla aj zákonodarná činnosť, ktorá by odstránila dlhodobo kriticky vnímanú nedostatočnú úpravu miestneho referenda (porov. napr. právne závery z nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017). Legislatívna aktivita by sa mala prejavovať najmä v podobe prijatia samostatného zákona o miestnom referende tak, ako je to napríklad v ČR.

POZNÁMKA Z TEÓRIE PRÁVA K PRIAMEJ DEMOKRACII V OBCI

Druhá poznámka sa dotýka presnosti normatívnej dikcie zákona o obecnom zriadení. Vecne spadá do odboru právnej teórie (teória právnych noriem), nemožno jej však uprieť určité interakcie s teóriou štátu. Aj tento problém marginálne dopadá na priame formy výkonu územnej samosprávy, i keď jeho podstata tkvie v presnosti (kvalite) právneho jazyka zákona o obecnom zriadení.

Prvým východiskom skúmania problému je uvedenie do problematiky odkazov v právnych predpisoch. Druhom právnych noriem sú odkazovacie (odkazujúce) a blanketové právne normy (pozri Dobrovičová, 2013). Spoločným znakom odkazovacích a blanketových právnych noriem je odkaz. Odkaz spája istú časť právnej normy s inou časťou právnej normy. Rozdiel medzi odkazovacími a blanketovými normami je v stupni určitosti odkazu: Kým odkazujúca právna norma spája presne identifikované ustanovenia, blanketová norma spája časť právnej normy s inou časťou právnej normy, ktorá nie je presne identifikovaná (napr. delegačná klauzula). Z hľadiska právneho predpisu, na ktorý sa odkazuje, doktrína (Kanárik, 2003) diferencuje vnútorné odkazy a vonkajšie odkazy. Kým vnútorný odkaz spája časti právnych noriem obsiahnuté v totožnom právnom predpise, vonkajší odkaz je konektorom medzi časťami právnych noriem, ktoré nie sú obsahom toho istého normatívneho právneho aktu.

Druhý pilier právno-teoretickej poznámky o priamej demokracii v obci tkvie v normatívnom vymedzení dôvodov vyhlásenia povinného miestneho referenda. Zákon o obecnom zriadení v § 11a ods. 1 zakotvuje dôvody obligatórneho vyhlásenia miestneho referenda. V tomto ustanovení zákonodarca normoval prípady, v ktorých obecné zastupiteľstvo musí (je povinné) vyhlásiť miestne referendum. Jedným z dôvodov obligatórneho vyhlásenia miestneho referenda je odvolanie starostu obce. Podľa § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení „Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o odvolanie starostu (§ 13a ods. 3)”. Právna úprava obsiahnutá v § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení teda formou vnútorného odkazu odkazuje na odlišné ustanovenie – § 13a ods. 3 tohto zákona.

Podľa § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo

- a) vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak to petíciou požaduje aspoň 30 % oprávnených voličov,
- b) môže vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo



nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov.

Je zrejmé, že zákonodarca v § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení neupravuje len obligatórne, ale aj fakultatívne miestne referendum o odvolaní starostu obce. Toto konštatovanie vytvára priestor pre úvahy o nedostatku precíznosti legislatívcov v § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení.

Domnievam sa, že vnútorný odkaz na § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení uvedený v § 11a ods. 1 písm. b) tohto zákona je nepresný, pretože vecne dopadá na každé (obligatórne i fakultatívne) miestne referendum o odvolaní starostu obce. V skutočnosti sa však obligatórne miestne referendum netýka § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení un bloc, ale iba písm. a) tohto ustanovenia; písm. b) ustanovenia upravuje fakultatívne miestne referendum. Podľa môjho názoru uvedený odkaz teda treba vykladať prísne zužujúco (reštriktívne) a so zreteľom na systematiku zákona o obecnom zriadení tak, že obecné zastupiteľstvo nie je povinné na základe § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení vyhlásiť miestne referendum v každom prípade uvedenom v § 13a ods. 3 tohto zákona, ale len v prípade uvedenom v písm. a) tohto zákonného ustanovenia. V prípade podľa § 13a ods. 3 písm. b) zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť fakultatívne (prípadné) miestne referendum.

Či je prísne zužujúci systematický výklad spôsobilý uspokojivo odstrániť uvedenú nedôslednosť, je otázne. Úlohu výkladu nemožno preceňovať, netreba zabúdať na relatívnu ohraničenosť výkladu. Možno uvažovať, či by v takomto prípade už nešlo o výklad, ale o faktickú novelizáciu právnej normy (Michal'ov, Baločko, 2019) obsiahnutej v § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Plne uspokojivým riešením nastoleného problému by bola de lege ferenda novelizácia § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Bolo by vhodné, ak by zákonodarca v predmetnom ustanovení neodkazoval na „§ 13a ods. 3“, ale vecne exaktnejšie na „§ 13a ods. 3 písm. a)“.

ZÁVER

Cieľom príspevku bola analýza dvoch parciálnych aspektov bezprostrednej demokracie na miestnej a regionálnej úrovni vo svetle štáto-vedných a právno-teoretických doktrínálnych záverov.

Právny výskum o úlohe miestneho referenda v rámci sebasprávy vlastných záležitostí obyvateľmi obce priniesol výsledok o zámere ústavodarcu uprednostniť priame pred nepriamymi výkonmi územnej samosprávy. Dôvodom by podľa mienky Ústavného súdu SR mala byť prirodzená blízkosť vykonávateľov samosprávnej moci a adresátov verejnomocenskej regulácie. Praktické dopady takýchto úvah sú však s ohľadom na viaceré spoločenské faktory (napr. miestne tradície, početnosť obyvateľstva väčších obcí a miest) otázne. Priestor pre určité zhodnotenie názorov súdnej praxe by mohol kreovať vhodne zameraný prístup zákonodarcu. Súčasná legislatívna prax (napr. neprimerané reflektovanie finančných aspektov priamej demokracie, dlhoročná legislatívna nečinnosť vo vzťahu k organizácii miestneho referenda) však svedčí skôr o opačných tendenciách. Zdá sa, že skutočným cieľom zákonodarcu je priame výkony formy správy územných samosprávnych telies eliminovať do úzadia.

Druhá úvaha bola orientovaná na nedostatočné dodržiavanie pravidiel legislatívnej techniky v normatívnom texte zákona o obecnom zriadení. Zákonodarca v jednom ustanovení tohto zákona [§ 13a ods. 3 písm. a)] predpisuje obligatórne referendum o odvolaní starostu obce v prípade, ak to petíciou požaduje aspoň 30 % oprávnených voličov. Výkladom iného ustanovenia



[§ 11a ods. 1 písm. b) tohto zákona] za zohľadnenia tam použitého vnútorného odkazu („§ 13a ods. 3“) by bolo možné vyvodit’ povinnosť obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum aj v prípade, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu obce na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Takýto výklad by však nebol správny, pretože zákonodarca v § 13a ods. 3 písm. b) zákona o obecnom zriadení konštruuje vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce v prípade neprítomnosti alebo nespôsobilosti na výkon funkcie trvajúcej dlhšie ako šesť mesiacov ako fakultatívne (sloveso „môže“). V tomto zmysle je potrebné platnú právnu úpravu vykladať. V záujme právnej istoty adresátov administratívno-právnej regulácie by však bolo de lege ferenda namieste tento nedostatok konvalidovať spresnením predmetného vnútorného odkazu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BALLA, F. 2017. Trestu neujdeš. In ŽULOVÁ, J. (ed.) *Zákonník práce do každej ruky alebo lingvistika a sankcie v pracovnom práve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 109 – 117. ISBN 978-80-8152-519-3.

BRÖSTL, A. 2004. Forma štátu. In BRÖSTL, A. a kol. *Základy štátovedy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004, 190 s. ISBN 80-7097-558-X.

DOBROVIČOVÁ, G. 2013. Právne normy. In BRÖSTL, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 199 s. ISBN 978-80-7380-425-1.

KANÁRIK, I. 2003. *Zvrchovanosť zákona (aktuálne otázky v slovenskom právnom poriadku)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2003. 100 s. ISBN 80-7097-531-8.

KLIMOVSKÝ, D. 2013. Samosprávy v EÚ. Švajčiarsko. In *Územná samospráva*. ISSN 1337-9305, 2013, roč. 9, č. 1, s. 56 – 61.

KRUNKOVÁ, A. 2010. Efektívnosť priamej demokracie v Slovenskej republike. In *Právnik*. ISSN 0231-6625, 2010, roč. 149, č. 9, s. 905 – 920.

KRUNKOVÁ, A. 2010. Miestne referendum (vybrané problémy). In *Právny obzor*. ISSN 0032-6984, 2010, roč. 93, č. 5, s. 471 – 482.

MICHALOV, L. – BALOČKO, M. 2019. Zastavenie trestného stíhania ako následok neprimerane dlho trvajúceho trestného stíhania. In *Štát a právo*. ISSN 1339-7753, 2019, roč. 6, č. 9, s. 94 – 103.

TEKELI, J. In TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení*. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer. 2014. 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

TEKELI, J. 2009. Miestne referendum ako prejav práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. In *Teória a prax verejnej správy : zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach : 16.-17.október 2008, Košice*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. s. 271-276. ISBN 9788070977361.

TRELLOVÁ, L. 2018 *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2018. 232 s. ISBN 978-80-7160-460-0.



VEREJNÁ SPRÁVA V DEMOKRATICKOM ŠTÁTE

Michaela KAKAŠOVÁ¹¹

Abstract

The work aims to provide readers with a space to think and reflect on selected concepts. The topicality of this is beyond doubt, because without reflecting on basic concepts it is simply impossible to build more extensive, specific, or complicated systems. The work deals with the importance of public administration and seeks a definition of the state, which is necessary for today's society. The work is divided into 3 main parts, which are the introduction, the core consisting of two sections, and a conclusion. In the first part of the core of the work, the author deals with the definition of the terms democracy and state. In the second part, attention is focused not only on the need for the emergence of public administration, and it also describes one of the ways of defining public administration, supplemented by transparent graphs. Methodologically, the work is based on content analysis of the documents listed in the bibliography. In this analysis, the selected information was filtered according to the content and the importance determined by the author so as to fulfil the aim of the work and subsequently the information was synthesized so as to achieve content complexity.

Key words: State, Democracy, Government.

ÚVOD

Každý z nás je súčasťou istej spoločnosti. Narodíme sa do rodiny, ktorá žije v nejakom meste / obci, ten sa nachádza často v krajine / štáte. Aj toto sú premenné, ktoré jedinci nemajú možnosť ovplyvniť, pričom paradoxne, to, čo nevedia zmeniť, ich signifikantne determinuje.

Kto z nás sa kedy zamýšľal nad tým, ako, prečo jeho štát funguje práve takto a nijako inak? Ako pomenovať „tie sily“, ktoré dávajú rámec životu mnohých indivíduí, ktorí žijú na území toho ktorého štátu? Nájsť si odpovede na tieto otázky nie je jednoduché, a s veľkou pravdepodobnosťou možno proklamovať, že naše objasnenia ani nebudú konečné.

Ako sme už spomínali, každý z nás žije v spoločnosti, ktorá je súčasťou istého štátneho zriadenia. Ako funguje demokratický štát? Akú úlohu v štáte zohráva verejná správa? Prečo je verejná správa verejná? Aký je rozdiel medzi verejným a súkromným? Prečo sa štáty nazývajú demokratické? Všetky tieto otázky, stáli na začiatku tvorby tejto práce.

Cieľom práce je poskytnúť čitateľom priestor na uvažovanie a zamýšľanie sa nad vybranými pojmami. O aktuálnosti témy nepochybujeme, pretože bez úvah nad základnými pojmami niet na čom stavať obsiahlejšie, špecifickejšie či komplikovanejšie systémy. Práca pojednáva o dôležitosti verejnej správy a hľadá vymedzenie štátu, ktoré je potrebné pre dnešnú spoločnosť.

Práca je delená na 3 hlavné časti, ktorými sú úvod, jadro pozostávajúce z dvoch kapitol

¹¹ Ing. Michaela Kakašová, Katedra verejnej správy a teórie verejnej politiky, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika, E-mail: michaela.kakasova@student.upjs.sk



a záver. V prvej časti jadra práce sa autorka venuje vymedzeniu pojmov demokracia, či štát. V druhej časti je pozornosť upriamená nielen na náčrt potreby vzniku verejnej správy, ale opisuje aj jeden zo spôsobov definície verejnej správy doplnené o sprehľadňujúce grafy.

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Metodologicky je práca spracovaná obsahovou analýzou dokumentov, ktoré sú v zozname použitej literatúry. Pri tejto analýze sa vybrané informácie filtrovali podľa obsahovej príslušnosti a dôležitosti, ktorú určovala autorka, tak aby naplnila cieľ práce a následne sa informácie syntetizovali tak, aby bola dosiahnutá obsahová komplexnosť.

1. ŠTÁT

Už Aristoteles definoval štát – polis ako spoločenstvo rovnoprávných občanov (ADAMCOVÁ, 2018), štát by mal byť samostatný a občania slobodní (VALEŠ, 2007). Aristoteles definoval tri dobré (správne) zriadenia štátu a tri zlé (nesprávne) zriadenia štátu, ktoré sú ich deformáciou. Diferencuje štátne formy podľa počtu osôb zúčastnených na vláde a podľa sledovania cieľa, dobré formy definujú prospešný cieľ a zlé iba svoj vlastný prospech. (ARISTOTELES, 2006). Medzi dobré formy štátu radí monarchiu (vláda jednotlivca), aristokraciu (vláda niekoľkých) a politeu (vláda mnohých), medzi zlé formy radí tyranu, oligarchiu a demokraciu (Jozef PIAČEK ; Miloš KRAVČÍK, 1999) ; (ARISTOTELES, 2006).

O niekoľko storočí neskôr Dewey opisuje demokratický štát prostredníctvom volieb verejnosti, kde každá osoba vyjadruje svoju vôľu rovnako ako predstaviteľ senátu, či šerif. Tvrdí, že „hlas každého môže zvolením niekoho vyjadrovať nádej na zisk do súkromného vrečka alebo schválenie nejakého navrhovaného zákona. ... v úsilí reprezentovať zverený záujem môže (štát) zlyhať“ (DEWEY, 2001).

Demokracia je taký spôsob vládnutia, kde rozhoduje väčšina, kde sa obyvatelia zúčastňujú na výkone štátnej moci a to prostredníctvom referenda, plebiscitu, či zvolených zástupcov.

Štát ako entita zabezpečujúca právo a poriadok na danom území pre všetkých obyvateľov, vzniká na istej etape vývoja spoločnosti s organizovanými inštitúciami. Štát vytvára teoretické rámce fungovania spoločnosti (CIBÁKOVÁ, 2012) s.15. Štát má niekoľko diferencií voči iným organizáciám v ekonomickom rámci. Medzi významné atribúty patria (STIGLITZ, 2002):

- Členstvo v štáte je univerzálne a povinné;
- Relácie vo vzťahu štát – občan sú aj nedobrovoľné;
- Výška daní a odvodov, ktoré má odvádzať občan, občan o nich nerozhoduje, avšak o ich výške vie;
- Neexistujú oceňovacie nástroje na verejné služby;
- V niektorých transakciách vystupuje ako monopol: sám si určí, aké služby bude poskytovať, príp. poskytuje licencie na ich vykonávanie, poskytuje patenty, požaduje spoluprácu niektorých ekonomických foriem ako aj jednotlivcov na sociálnom zabezpečení a prostredníctvom zákonov determinuje relácie občan – štát, občan – ekonomické organizácie, štát – ekonomické organizácie, občan – ekonomické organizácie, povahu a hodnotu ich transakcií.

Teória štátu je tvorená z dvoch rozdielnych výkladov, a to z teórie zmluvy a teórie organizovaného násillia. Teória zmluvy popisuje normatívnu dimenziu štátu založenú na



konštruktivizme (ako by to malo byť). Teória organizovaného násillia opisuje štát ako istú elitu /vládnucu skupinu, ktorá sa snaží obhajovať svoju legálnosť a legitimitu (štátu), avšak táto elita zneužíva štát na svoj osobný prospech. V reálnej dimenzii dochádza k istému prieniku týchto teórií (ŠIKULA, 2017).

Aktuálnym potrebám spoločnosti asi bude najviac vyhovovať definícia štátu „ako súboru inštitúcií, ktoré plnia vymedzené funkcie“ (CIBÁKOVÁ, 2012). Za funkcie, ktoré má plniť súčasný štát Cibáková a kol. (2012) uvádza:

- Ochranu práv a slobôd občanov a právnych subjektov
- Zabezpečenie práva, poriadku a bezpečnosti;
- Zabezpečenie verejných sociálnych služieb (školsťvo, zdravotníctvo)
- Zabezpečenie minimálneho životného štandardu
- Zásahy do ekonomiky

2. Verejná správa

O potrebe štátnych zásahov do fungovania trhu hovoril už Keynes vo Všeobecnej teórii zamestnanosti, úroku a peňazí z roku 1936 (JENČÍKOVÁ, 2010), (CIBÁKOVÁ, 2012). Z pohľadu ekonomiky existujú tri skupiny dôvodov pre zásahu štátu (CIBÁKOVÁ, 2012 s. 24-29); (JAKUBÍKOVÁ, a iní, 2008 s. 12-13) :

- Mikroekonomické: Ak štát musí zasahovať do trhu z mikroekonomických dôvodov, znamená to, že trh zlyhal v alokácii výrobných faktorov. Dôvody takéhoto zlyhania sú nedokonalá konkurencia, existencia verejných statkov a iných externalít.
- Makroekonomické: K makroekonomickým dôvodom je potrebné si uvedomiť, že tieto dôvody pochádzajú z existencie nestability na agregátnom trhu, preto tu zaraďujeme mieru nezamestnanosti, tempo ekonomického rastu, cenovú nestabilitu – infláciu.
- Mimoekonomické: Tieto dôvody majú podstatu v alokácii dôchodkov, pri ktorých je záujem o ich spravodlivé rozdelenie. Ak si teda uvedomíme základnú premisu o trhu, že dôchodky plynú z vlastníctva výrobných faktorov (práca, pôda, kapitál), tak majitelia väčšieho množstva výrobných faktorov majú vyššie dôchodky, ako tí, ktorí nevlastnia žiaden alebo málo výrobných faktorov. Preto v týchto situáciách nastupuje štát s redistribučnou aktivitou dôchodkov.

Za účelom plnenia úloh štátu je zriadená verejná správa ako prakticky vykonávaná činnosť. Adamcová definuje verejnú správu aj ako vednú disciplínu, či ako študijný odbor (2018 s. 19).

Peková a Pilný definujú verejnú správu z funkčného a organizačného hľadiska (PEKOVÁ, a iní, 2002). Z funkčného hľadiska verejnú správu opisujú ako súbor cielených aktivít, ktorých účelom zabezpečiť úlohy vo verejnom záujme na rôznych úrovniach štátu. O organizačného, či inštitucionálneho hľadiska verejnú správu tvoria všetky organizácie / inštitúcie, ktoré túto činnosť vykonávajú bezprostredne alebo sprostredkované.

Verejnou správou sa zaoberajú aj metodiky klasifikácie verejného sektora GFSM 2001 (Government Finance Statistics Manual 2001), či ESA 1995 (European System of Accounts 1995). Je dôležité spomenúť, že metodika ESA je pre Slovenskú republiku záväzná z dôvodu členstva krajiny v Európskej únii.

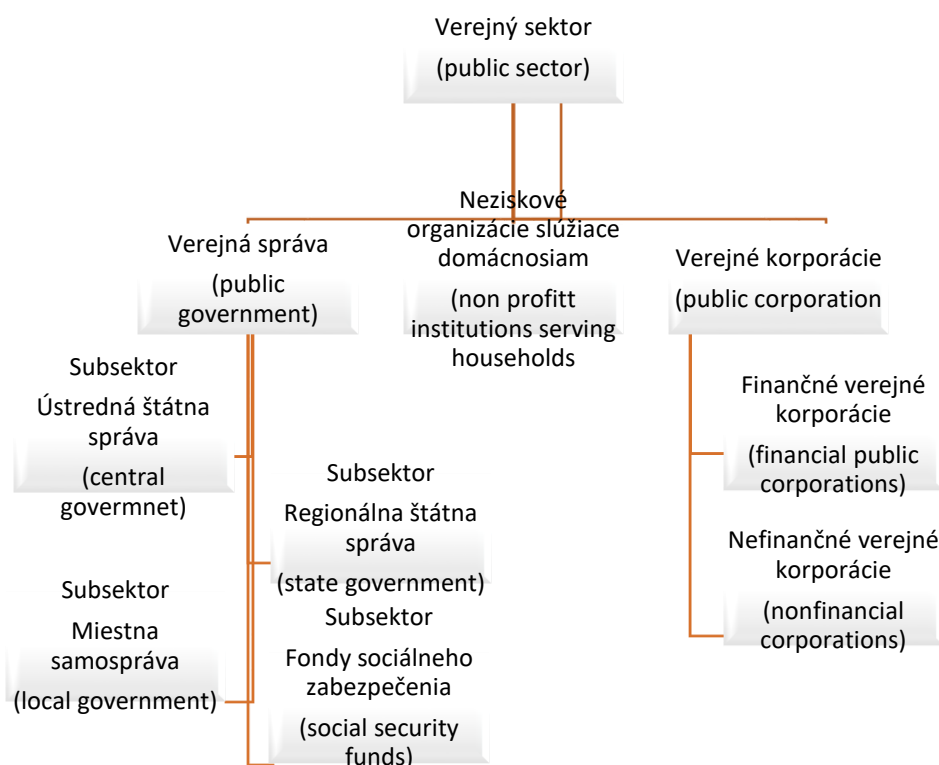
Graf č. 1: - DELENIE VEREJNÉHO SEKTORA PODĽA GFSM 2001

Zdroj: vlastné spracovanie podľa (CIBÁKOVÁ , 2012)

Klasifikácia ESA 95 definuje verejnú správu ako sektor, kde sa inštitucionálne jednotky zaoberajú redistribúciou národného dôchodku, ktorý pozostáva z orgánov verejnej správy na rôznych úrovniach vrátane fondov sociálneho zabezpečenia, z miestnej samosprávy, a z organizácií, ktoré sú úplne alebo zväčša financované z verejných financií. Ako je zobrazené v Graf 1, Verejný sektor je členený na ďalšie 4 subsektory:

- Ústredná štátna správa: Ide o tie organizačné jednotky, ktorých kompetencie majú dosah na celú krajinu, s výnimkou dosahu na správu fondov sociálneho zabezpečenia.
- Regionálna štátna správa: Zahŕňa samostatné organizácie pôsobiace na ekonomické územie orgánov regionálnej štátnej správy, ktoré vykonávajú niektoré z funkcií vlády, avšak na úrovni nižšej ako ústredná štátna správa a vyššej ako miestna samospráva.
- Miestna samospráva: Pozostáva z takých druhov orgánov verejnej správy, ktoré majú miestnu kompetenciu.
- Fondy sociálneho zabezpečenia: Medzi tieto fondy sa zaraďujú také organizácie, ktorých činnosť je spojená s poskytovaním sociálnych dávok, na všetkých úrovniach (ústredné, regionálne a miestne inštitucionálne jednotky), ktorých hlavné príjmy pozostávajú zo sociálnych povinných príspevkov.

Ďalej sa metodike ESA 95 nachádzajú finančné korporácie (centrálne banky – NBS, komerčné banky, sporiteľne, poisťovne, ap.), nefinančné korporácie (organizácie rôznej právnej, či obchodnej povahy viac ako 50% kryté verejnými financiami) a neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam (rôzne občianske a iné združenia, politické strany, zväzy, nadácie, humanitárne pomoci ap.).

Graf 1 – Delenie verejného sektora podľa ESA 95


Zdroj: vlastné spracovanie: prevzaté od (CIBÁKOVÁ , 2012)

Iný pohľad poskytuje Búčik, ktorý definuje verejnú správu ako produkt a základný nástroj štátu, ktorý je vyjadrením vládnej politiky, pokiaľ politiku vnímame ako správu vecí verejných. Verejnú správu chápe ako službu verejnosti, aj napriek skutočnosti, že v istých situáciách má donucovací charakter. V širšom chápaní zasahuje aj do súkromnej sféry, ktorá sa riadi zásadou „čo nie je zakázané je povolené,“ čo však neplatí pre verejnú správu, ktorá sa obmedzuje len na to, čo je v zákone povolené. V užšom chápaní vníma to, ako zasahuje do verejného sektora. Pre komplexné pochopenie verejnej správy považuje systémový prístup za najvhodnejší pre interdisciplinaritu stránok verejnej správy (2005).

Slovenská právna legislatíva v oblasti verejnej správy obsahuje množstvo právnych predpisov rôznej sily a povahy, napríklad oblasť štátnej správy upravuje 22 právnych predpisov, o územnej samospráve pojednáva 12 právnych predpisov, 13 predpisov platí pre štátnu službu, 25 právnych predpisov pre verejnú službu, predmetom verejných rozpočtov sú 4 právne predpisy, o školstve pojednáva 37 právnych predpisov, predmetom civilnej ochrany sú 4 právne predpisy a 5 právnych predpisov hovorí o zdravotníctve.

Z uvedeného vyplýva, že oblasť verejnej správy v štáte je obsiahla činnosť, ktorá potrebuje efektívnu činnosť a dôležitosť služieb vo verejnom záujme by mala predikovať ich spoľahlivosť.



ZÁVER

Dewey tvrdí, že aj pri najväčšej snahe vytvoriť politickú formu, ktorá by predstavovala „absolútne a bezpodmienečné dobro,“ nie je možné. Pri voľbách ide o kompromis medzi silami, a cieľom voliča je zvoliť „čo najväčšie dobro, s čo najmenším sprievodným zlom,“ (2001 s. 107). Jednoducho povedané, demokracia vyžaduje inteligentného voliča s potrebným zápalom o veci naokolo.

Na inom mieste Dewey hovorí o štáte (ako pojem), že je „príliš rigidný a kontroverzný,“ (2001 s. 51). Ak si predstavíme štát ako entitu zabezpečujúcu veci verejné a teda aj verejnú správu, tak by sme mohli dospieť k myšlienke, že štát potrebuje zmeny, ktorými sa bude vedieť priblížiť k svojim obyvateľom. Cieľom bolo poskytnúť čitateľovi príspevku základný rámec a ukázať smer, ktorým je možné sa vydať pri položení otázok o podstate štátu a verejnej správy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

AL ENEZI, A. 2019. *Internet of Things & Cybersecurity Readiness in Smart-government and Organizations* [online]. [cit. 2020-04-08]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/338118123_Internet_of_Things_Cybersecurity_Readiness_in_Smart-government_and_Organizations>. Elektronická akademická práca. Kuwait University. Vedúci práce Prof. Paul Manuel.

ADAMCOVÁ, M. 2018. *Teória verejnej správy*. Košice : UPJŠ, 2018. s. 136. ISBN 978-80-8152-587-2.

ARISTOTELES. 2006. *Politika*. [prekl.] Július Špaňár. Bratislava : Kaligram, 2006. s. 304. ISBN 8071498394.

BHARNAGAR, Subhash. 2004. *E-government: From vision to Implementation*. London : SAGE Publications, 2004. s. 204. ISBN 0-7619-3259-3.

BÚČIK, J et ed., 2005. Reformné procesy v štátnej správe. In: Zborník: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky - otvorené otázky*. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, EUBA, s. 7-18. ISBN 80-89149-06-5.

CIBÁKOVÁ, V. et al. 2012. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava : Iura Edition, 2012. s. 356. ISBN 978-80-8078-473-7.

DEWEY, John. 2001. Problémy verejnosti. In: *Rekonštrukcia liberalizmu*. Bratislava : Kaligram, 2001. s. 678. ISBN 80-7149-281-7.

FÁBRYOVÁ, Lucia. 2007. *Informatizácia verejnej správy*. [Online] 2007. [cit. 10.05.2020]. Dostupné na internete: <<http://www.informatizacia.sk/egovernment/519s>>.

HAMALOVÁ, M. - PAPÁNKOVÁ, S. et ed., 2005. K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR. In: Zborník: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky - otvorené otázky*. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, EUBA, s. 19-34. ISBN 80-89149-06-5.

HRTÁNEK, Ladislav, 2013. *Analýza reformy verejnej správy ESO*. *Epi.sk* [online]. 01.10.2013 [cit. 08-06-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/Analýza-reformy-verejnej-spravy-ESO.htm>>.



JAKUBÍKOVÁ, E. - HORVÁTHOVÁ, L. 2008. *Verejné financie*. Košice : Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, 2008. s. 97.

JENČÍKOVÁ, Štefánia. 2010. *Dejiny ekonomických teórií*. Košice : Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, 2010. s. 178. 978-80-553-0586-5.

MV SR. ESO - Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa (tlačová správa). [Online] MV SR. [cit. 11.05.2020] Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>>.

MV SR. 2013. *ESO - Reforma štátnej správy*. Bratislava : MV SR, 2013. [Online] 2013. [cit. 10.05.2020] Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>>.

MV SR. 2007. *STRUČNÝ PREHLAD VÝVOJA ÚZEMNÉHO A SPRÁVNEHO ČLENENIA SLOVENSKA*. Bratislava : MV SR, 2007. [Online] [cit. 08.05.2020] Dostupné na internete: <<https://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>>.

PEKOVÁ, J. - PILNÝ, J. 2002. *Veržijná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : Grada Publishing, 2002. ISBN 80-86395-21-9.

STIGLITZ, J. 2002. *Globalization and its Discontents*. London : Penguin Book, 2002. ISBN 0-7139-9664-1.

ŠIKULA, M. 2017. *Minimalizácia alebo modernizácia štátu: Historická retrospektíva a aktuálne výzvy ľudskej civilizácie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 152. ISBN 978-80-8168-694-8.

VALEŠ, L. 2007. *Dějiny politických teorií*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-031-.



PARLAMENTNÉ VOĽBY NA SLOVENSKU: BOJ BRATISLAVY A ZAHRANIČIA PROTI ZVYŠKU KRAJINY?

Jakub GÁBOR¹²

Abstract

Statements about the differences between Bratislava on the one hand, and "regions" on the other hand, are often made in campaigns prior to parliamentary elections in the Slovak Republic. The most recent elections – in 2016 and 2020 – were no different, as politicians repeatedly, both publicly and privately, called upon voters from "the regions" to prevent the ones in Bratislava and abroad from deciding about the outcome of the election. Stemming from the theory of cleavage voting based on the centre-periphery division of voters, this research examines the impact of voters from Bratislava and abroad on the overall outcome of 2016 and 2020 parliamentary elections, and assesses if, and potentially to what extent, did the aforementioned statements reflect political reality. The results suggest that parliamentary elections are a complex political phenomenon influenced by several factors, but none of the findings supports the claims about the "decisive" impact of voters from Bratislava and abroad.

Key words: election, parliament election, Slovak Republic, National Council of the Slovak Republic.

ÚVOD

Slovenská republika je vzhľadom na veľké politické, ekonomické, sociálne a iné regionálne rozdiely rozdelená na dve veľké časti – na rozvinutú Bratislavu – hlavné mesto, ktoré patrí medzi najbohatšie regióny v celej Európskej únii (Aktuality, 2019; Eurostat, 2020) – a menej rozvinutý zvyšok krajiny – takzvané „regióny“. Toto rozdelenie sa prejavuje vo všetkých vyššie spomínaných oblastiach a vplyv má aj na voličské správanie obyvateľov Slovenskej republiky.

Výsledky väčšiny predchádzajúcich celoštátnych volieb, či už sa bavíme o parlamentných, prezidentských alebo „európskych“ voľbách, totiž poukázali na skutočnosť, že voliči z Bratislavy volia skôr pravicové a liberálne subjekty, zatiaľ čo voliči z regiónov preferujú skôr ľavicové a konzervatívne strany (Štatistický úrad SR, n. d.).

Fakt, že miesto bydliska a miera jeho socioekonomickej rozvinutosti môže mať – a spravidla aj má – vplyv na voličské správanie, identifikovali už Lipset et al. (1954, s. 1338) v polovici predchádzajúceho storočia a veľmi dobre si ju uvedomujú aj politické strany a politickí lídri, ktorí sa zúčastňujú volieb, a prispôsobujú jej svoje správanie a svoju taktiku vo volebnej kampani. Výroky o rozdieloch medzi Bratislavou na jednej strane a „regiónmi“ na strane druhej boli sprievodným javom volebnej kampane aj pred ostatnými parlamentnými voľbami, ktoré sa na Slovensku konali vo februári 2020.

V najväčšej miere sa nimi prezentovali kandidáti strany SMER-SD – Denisa Saková, bývalá ministerka vnútra SR, a Peter Pellegrini, vtedajší predseda vlády SR – ktorí opakovane,

¹² Mgr. Jakub Gábor, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave, Mlynské luhy č. 4/A, 821 05 Bratislava, Slovenská republika, E-mail: gabor.jakub@gmail.com



verejne i neverejne, vyzývali ľudí z „regiónov“, aby o výsledku volieb nenechali rozhodnúť voličov z Bratislavy a zahraničia (Aktuality, 2020).

Práve tieto vyhlásenia boli motiváciou pre realizáciu výskumu, ktorého hlavným cieľom bolo zistiť a kvantifikovať, aký vplyv mali voliči z Bratislavy, zahraničia na jednej strane a „regiónov“ strane druhej na výsledok parlamentných volieb v rokoch 2016 a 2020, a odpovedať na výskumnú otázku: „Ako by sa zmenili celkové výsledky parlamentných volieb na Slovensku v rokoch 2016 a 2020, ak by v nich nehlasovali voliči z Bratislavy a zahraničia?“

Na dosiahnutie vyššie stanoveného výskumného cieľa a zodpovedanie vyššie položenej výskumnej otázky boli využité dáta Štatistického úradu Slovenskej republiky obsahujúce oficiálne výsledky parlamentných volieb v rokoch 2016 a 2020 na úrovni územných obvodov, kde Bratislava a zahraničia predstavovali samostatnú jednotku, v dôsledku čoho bolo možné hlasy z týchto lokalít vyseparovať od zvyšku hlasov.

Výpočty mandátových ziskov boli realizované Hagenbach-Bischoffovou metódou, pomocou ktorej sa v zmysle platnej legislatívy (najmä (§ 68 Zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov) v každých parlamentných voľbách na Slovensku určuje volebný kvocient – tzv. republikové volebné číslo, ktoré sa následne používa na výpočet mandátov pridelených jednotlivým politickým subjektom na základe ich volebného výsledku.

1. BRATISLAVA, ZAHRANIČIE A ZVYŠOK VO VOĽBÁCH

Slovenská republika je geograficky polarizovaná pozdĺž horizontálnej i vertikálnej osi. Hoci Daniel Kerekes vo svojej analýze v Denníku N dokazuje, že os, ktorá Slovensko rozdeľuje na sever a juh, má na výsledky ostatných volieb väčší vplyv ako čiara, ktorá krajinu rozdeľuje na západ a východ (a teda, že „maďarská karta“ je stále efektívnejším prostriedkom na mobilizáciu voličov ako „regionálna karta“), aj vplyv západno-východného delenia krajiny stále zohráva dôležitú úlohu v rámci volieb (Denník N, 2020a).

Západno-východné rozdelenie Slovenska na Bratislavu, hlavné mesto a zvyšok krajiny – má za následok aj rozdelenie voličov do dvoch skupín. Dáta z posledných parlamentných, prezidentských či európskych volieb ukazujú, že obyvatelia Bratislavy volia vo všeobecnosti skôr pravicové a liberálne strany (resp. ich kandidátov), zatiaľ čo voliči zo zvyšku krajiny podporujú vo všeobecnosti skôr ľavicové a konzervatívne subjekty (alebo ich kandidátov) (Štatistický úrad, n. d.; Denník N, 2020a; Denník N, 2020b).

Rovnaké volebné dáta zároveň ukazujú aj to, že aj Slováci žijúci v zahraničí majú podobné voličské preferencie ako obyvatelia Bratislavy. Aj oni sú preto v mnohých prípadoch terčom akéhosi „vymedzovania sa“ zo strany politických strán a ich lídrov a aj oni preto boli zahrnutí do tejto analýzy (Štatistický úrad, n. d.; Denník N, 2020a; Denník N, 2020b).

Samozrejme, konštatovanie z predchádzajúceho odseku nie je všeobecne platné. Hranice medzi ľavicou, pravicou, konzervativizmom a liberalizmom sú často dosť nejasné, agendy politických strán, hnutí a koalícií spravidla obsahujú prvky všetkých týchto smerov, existujú aj iné štiepenia a v jednej i druhej skupine sa nachádzajú voliči, ktorí sa od tohto vzorca vo väčšej či menšej miere odchyľujú – aj v Bratislave a zahraničí sú celkom určite voliči ľavicových



a konzervatívnych strán, a aj na východe sú pre zmenu celkom iste ľudia, ktorí volia pravicové a liberálne strany.

V „globálnej optike“ ich však predsa len možno považovať skôr za výnimku z pravidla než za pravidlo samotné (Štatistický úrad, n. d.; Denník N, 2020a; Denník N, 2020b).

To, že volebné preferencie obyvateľov Bratislavy a zvyšku Slovenska sa výrazne líšia, si dobre uvedomujú aj slovenské politické strany a ich lídri, ktorí tejto skutočnosti prispôsobujú svoje správanie a taktiku pred každými voľbami. Pred ostatnými parlamentnými voľbami sa to prejavilo na ich míňaní i vyhláseniach.

Odlišný regionálny prístup v oblasti výdavkov pred parlamentnými voľbami 2020 dokazuje kvantitatívna analýza, ktorú spracovala Michaela Káčeriková. Tá vo svojej práci identifikuje významné rozdiely medzi tým, ako politické strany pred týmito voľbami sponzorovali svoje aktivity na Facebooku v a potvrdzuje vzorec, ktorý je opísaný aj vyššie: kým pravicové a liberálne strany svoju reklamu zacieľovali prevažne na Bratislavský kraj, ľavicové a konzervatívne strany svoje posolstvá cielili predovšetkým na zvyšok Slovenska – na „regióny“ (Káčeriková, 2020, s. 29).

Odlišný prístup k regiónom pred parlamentnými voľbami 2020 však dokazujú aj vyhlásenia niektorých politikov, ktorí sa nimi pokúsili o mobilizáciu istých skupín voličov. Najviac aktívni boli v tomto smere predstavitelia ľavicovej, konzervatívnej strany SMER-SD, ktorí sa viackrát vymedzili jednak voči Bratislave a jednak voči zahraničiu, čím sa snažia oslovovať „regióny“.

V minulosti sa takýmito výroky opakovane prezentoval bývalý premiér Robert Fico. Ten v roku 2013 povedal, že „*musel odísť z Bratislavy, lebo musel ísť medzi normálnych ľudí*“ (Webnoviny.sk, 2013). V roku 2017 zase vyhlásil, že strana SMER-SD nikdy nebude oslovovať Bratislavčanov a študentov: „*Zabudnime na to, že budeme oslovovať aj bratislavskú kaviareň, aj študentov,*“ povedal a svojich kolegov vyzval, aby sa snažili oslovovať voliča, ktorý má silné sociálne cítenie a sú mu blízke sociálnodemokratické hodnoty. O dva roky neskôr zase svoj status na Facebooku uviedol týmito slovami: „*Bratislava nie je celé Slovensko! Nemôžem akceptovať politiku ústupkov, ktorú dnes vnímam v spoločnosti, a hlavne v Bratislave, voči agresívnemu presadzovaniu liberálnych hodnôt tzv. „slniečkarov.*“ (Facebook, 2019).

Na výroky Roberta Fica o rok neskôr nadviazali aj jeho vtedajší stranícki kolegovia. Denisa Saková, vtedajšia ministerka vnútra, vo februári 2020 v neverejnom prejave, ktorý však získali médiá, povedala, že „*voľby budú zvláštnejšie tým, že máme asi 60-tisíc žiadostí od ľudí, ktorí žijú v zahraničí a ktorí si vypýtali volebné lístky a chcú prostredníctvom pošty voliť. Skutočne len apelujem na vás, nedovoľme takýmto ľuďom, čo žijú v zahraničí celý čas a čo sa o obraze Slovenska dozvedajú...*“ (Aktuality, 2020).

Bývalá ministerka vnútra Saková neskôr svoj výrok vysvetlila týmto spôsobom: „*Väčšina ľudí, ktorí chcú hlasovať vo februárových voľbách do Národnej rady zo zahraničia, je mobilizovaná opozíciou. (...) Ja ako kandidátka strany Smer-SD chcem rovnako mobilizovať našich voličov z regiónov, aby o Slovensku nerozhodovala iba Bratislava, tak ako tomu bolo v prezidentských voľbách či voľbách do európskeho parlamentu, kde bol priepastný rozdiel v účasti*



medzi Bratislavou a regiónmi, ktorý môže byť teraz podporený hlasmi zo zahraničia,“ (Hospodárske noviny, 2020).

Navyše, aj Peter Pellegrini, vtedajší predseda vlády, prilial olej do ohňa, keď iba pár dní po Sakovej povedal, že vtedajšia ministerka vnútra iba zdôraznila významný vplyv voličov z Bratislavy a zahraničia a vyzvala voličov zo všetkých regiónov, aby 29. februára prišli voliť. (Aktuality, 2020; Dnes24, 2020).

„V Bratislave ani v zahraničí sa nežije skutočný slovenský život,“ povedal Pellegrini s dodatkom, že *„Bratislava je jedna bublina a mnohí, ktorí tu žijú, ani netušia, ako sa reálne žije za priemerný plat alebo minimálnu mzdu v niektorej z fabrik a ako sa dá alebo nedá vyžiť.“* Pellegrini preto vyzval na to, že ľudia z regiónov by o osude krajiny nemali nechať rozhodnúť *„vybranú hŕstku ľudí zo zahraničia, ktorí sa na Slovensko vracajú len vtedy, keď potrebujú zdravotné ošetrovanie.“* (Aktuality, 2020; Dnes24, 2020).

Jednotka kandidátnej listiny strany SMER – sociálna demokracia okrem toho uviedla, že voľby na Slovensku budú vzhľadom na rozdelenie krajiny súbojom Bratislavy a zahraničia na jednej strane, a „regiónov“ na druhej strane, a že takýmito vyhláseniami *„sa nevyhraňuje voči voličom zo zahraničia, len upozorňuje, že do volieb vstúpi nevídaný počet 55-tisíc hlasov zo zahraničia,“* čo vraj predstavuje *„značný podiel pre jednu konkrétnu politickú stranu“*. (Aktuality, 2020; Dnes24, 2020).

Roberta Fica, Denisu Sakovú, Petra Pellegriniho, ale aj viacerých ďalších politikov, spojilo presvedčenie, že o výsledkoch parlamentných volieb na Slovensku rozhodujú Bratislavčania a ľudia zo zahraničia – ako ukazuje vzorec uvedený vyššie, zväčša voliči pravicových a liberálnych, nie ľavicových a konzervatívnych politických strán.

To, či – a ak áno, tak do akej miery – je tento obraz skutočný, som sa snažil zistiť prostredníctvom analýzy výsledkov volieb, ktorej metodologický rámec popisujem v nasledujúcej kapitole.

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Ako uvádzam už v úvode, hlavným cieľom tohto výskumu bolo analyzovať mieru vplyvu voličov z Bratislavy, zahraničia a „regiónov“ na výsledok parlamentných volieb v rokoch 2016 a 2020, a zodpovedať výskumnú otázku: *„Ako by sa zmenili celkové výsledky parlamentných volieb na Slovensku v rokoch 2016 a 2020, ak by v nich nehlasovali voliči z Bratislavy a zahraničia?“*

Na dosiahnutie vyššie stanoveného výskumného cieľa a zodpovedanie vyššie položenej výskumnej otázky boli využité dáta Štatistického úradu Slovenskej republiky obsahujúce oficiálne výsledky parlamentných volieb v rokoch 2016 a 2020. Tieto dáta boli prevzaté z oficiálnej stránky tejto inštitúcie – www.statistics.sk.

Výsledky oboch volieb boli analyzované na územnej úrovni volebných obvodov, kde Bratislava a zahraničie predstavovali samostatnú jednotku, v dôsledku čoho bolo možné hlasy



z týchto lokalít oddeliť od ostatných hlasov a analyzovať ich samostatne. Ako zvyšok krajiny – „regióny“ – sme klasifikovali zostávajúcich 48 volebných obvodov v rámci celého Slovenska. Treba však dodať, že všetci Slováci žijúci v zahraničí sa v štatistikách Štatistického úradu SR delili medzi slovenské obvody (ak mali trvalý pobyt doma) a vyššie spomínaný zahraničný obvod (ak mali trvalý pobyt v cudzine). Tento výskum tak analyzoval len vplyv druhej skupiny – osôb so slovenským občianstvom a trvalým pobytom v zahraničí (ktorých je, mimochodom, zlomok z celkového počtu Slovákov v zahraničí, ktorí sa zapojili do volieb) – pretože hlasy z druhej skupiny sa premiešali so všetkými ostatnými hlasmi z domova.

Skutočné (s Bratislavou a zahraničím) a upravené (bez Bratislavy a cudziny) výsledky boli porovnané v dvoch krokoch: v prvom kroku boli zistené rozdiely v percentuálnom zisku jednotlivých subjektov a v druhom kroku boli identifikované zmeny v počtoch mandátov pre konkrétne strany v Národnej rade SR.

Na realizáciu druhého kroku bola použitá tzv. Hagenbach-Bischoffova metóda, pomocou ktorej sa po každých parlamentných voľbách na Slovensku určuje volebný kvocient – tzv. republikové volebné číslo – ktoré sa ďalej používa práve na výpočet počtu mandátov pridelených politickým subjektom na základe volebného výsledku.

Presný postup výpočtu republikového volebného čísla a pridelenia mandátov postupujúcim politickým subjektom – stranám alebo koalíciám, ktoré získali aspoň 5%, respektíve 7% všetkých platných hlasov – definuje § 68 Zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý stanovuje tento vzorec výpočtu veličiny:

Obrázok č. 1: Výpočet republikového volebného čísla a pridelenia mandátov

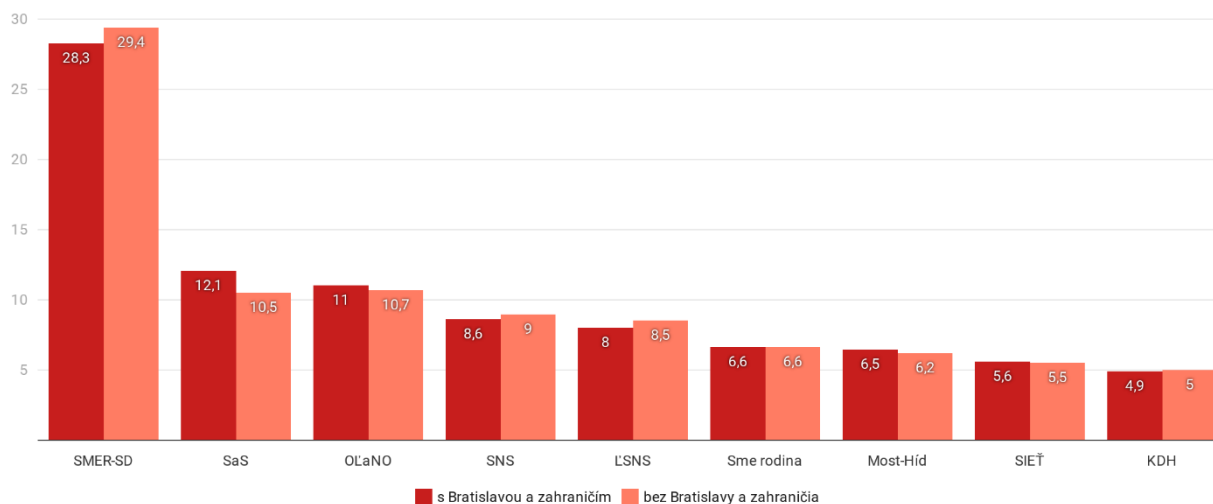
$$\text{počet mandátov} = \frac{\text{počet hlasov pre postupujúcu stranu}}{\frac{\text{súčet hlasov pre postúpajúce strany}}{151}}$$

Ak je takýmto spôsobom rozdelených menej ako 150 mandátov, chýbajúce mandáty sa pridelia politickej strane alebo koalícii s najväčším zvyškom po delení. Naopak, ak je takýmto spôsobom rozdelených viac ako 150 mandátov, prebytočné mandáty sa odoberú politickej strane alebo koalícii s najmenším zvyškom po delení (§ 68, Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

VÝSLEDKY A DISKUSIA

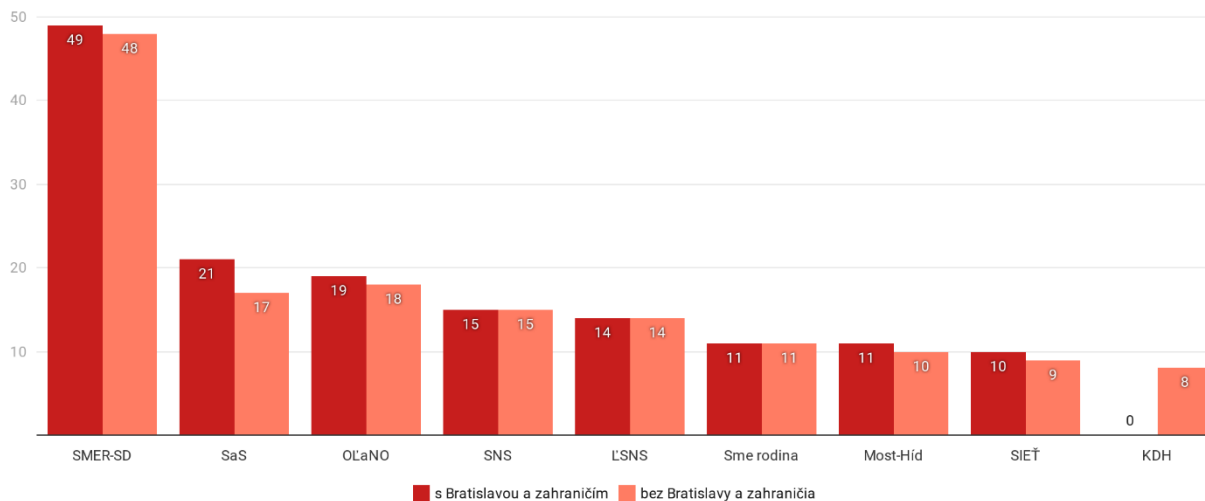
Graf 1: Výsledky parlamentných volieb v roku 2016 s Bratislavou a zahraničím (tmavočervená) a bez nich (svetločervená).

Parlamentné voľby 2016



Zdroj: Štatistický úrad SR (2016), vlastné spracovanie

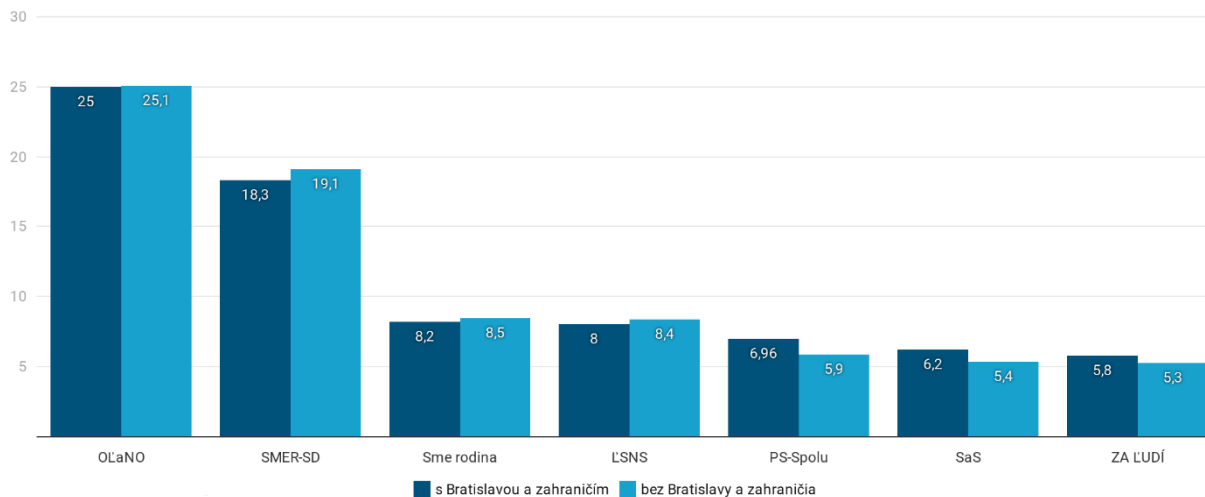
Graf 1.1: Výsledky parlamentných volieb v roku 2016 s Bratislavou a zahraničím (tmavočervená) a bez nich (svetločervená).



Zdroj: Štatistický úrad SR (2016), vlastné spracovanie

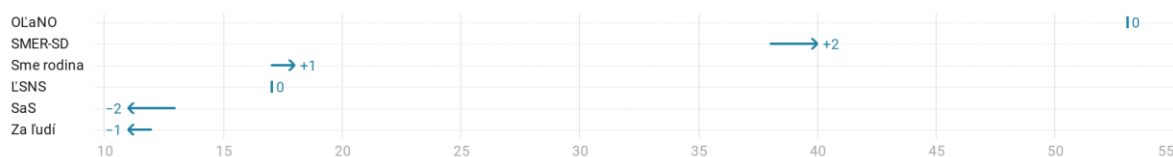
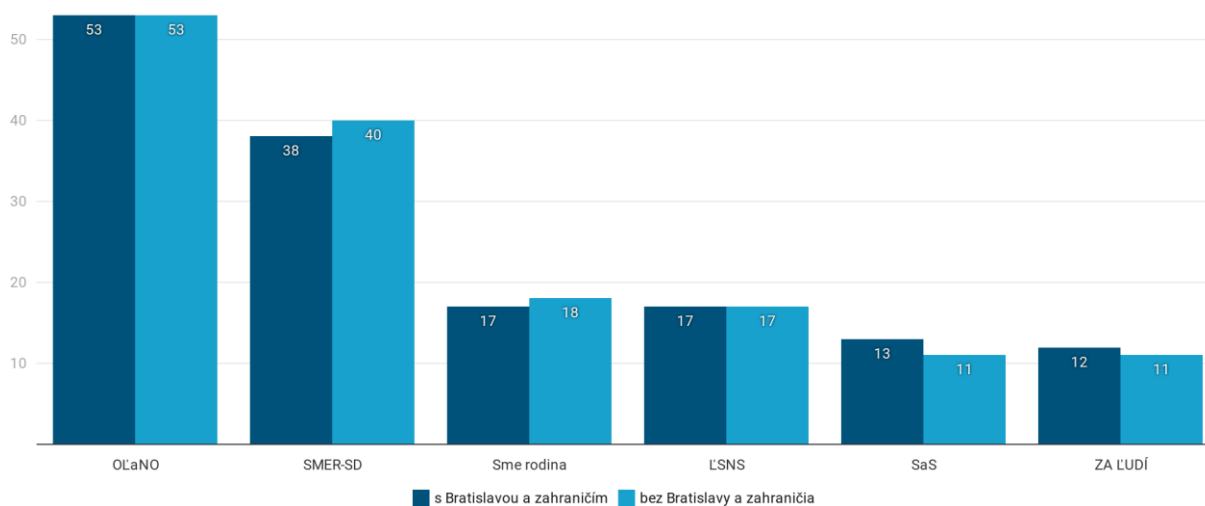
Parlamentné voľby 2020

Graf 2: Rozdelenie mandátov medzi politické subjekty po parlamentných voľbách v roku 2016 s Bratislavou a zahraničím (tmavočervená) a bez nich (svetločervená) a zmena v ich rozdelení (dole).



Zdroj: Štatistický úrad SR (2016), vlastné výpočty autora.

Graf 4: Rozdelenie mandátov medzi politické subjekty po parlamentných voľbách v roku 2020 s Bratislavou a zahraničím (tmavomodrá) a bez nich (svetlomodrá) a zmena v ich rozdelení (dole).



Zdroj: Štatistický úrad SR (2020), vlastné výpočty autora.

Grafy č. 1, 2, 3 a 4 už na prvý pohľad ukazujú, že hoci voliči z Bratislavy a zahraničia naozaj vo veľkom nevolia ľavicové a konzervatívne strany (vrátane strany SMER-SD) a na výsledky



volieb naozaj určitý vplyv predsa len majú (na konci dňa sa s tým aj počíta – sú predsa voliči ako všetci ostatní), tento vplyv v žiadnom prípade nemožno nie je taký, ako to rámcovali Robert Fico, Denisa Saková, Peter Pellegrini a ďalší vo svojich vystúpeniach v predchádzajúcich mesiacoch a rokoch – teda nie je výrazne poškodzujúci stranu SMER-SD ani iné ľavicové a konzervatívne strany, skôr naopak.

Parlamentné voľby 2016

Po odpočítaní hlasov voličov z Bratislavy a zahraničia v parlamentných voľbách 2016 by nastali zmeny v súlade so vzorcom, ktorý bol spomenutý už v predchádzajúcej časti práce – najvýraznejšie zisky by zaznamenali ľavicári a konzervatívci, a naopak, najväčšie straty pravičiar a liberáli.

Konkrétne – vyšší podiel hlasov zaznamenali subjekty SMER-SD (28,3% → 29,4%), SNS (8,6% → 9%) a ĽSNS (8% → 8,5%) a KDĽH (4,9% → 5%). Nezmenená ostala bilancia hnutia Sme rodina (6,6% → 6,6%), nižší podiel hlasov získali strany SaS (12,1% → 10,5%), OĽaNO (11% → 10,7%), Most-Híd (6,5% → 6,2%) a SIEŤ (5,6% → 5,5%).

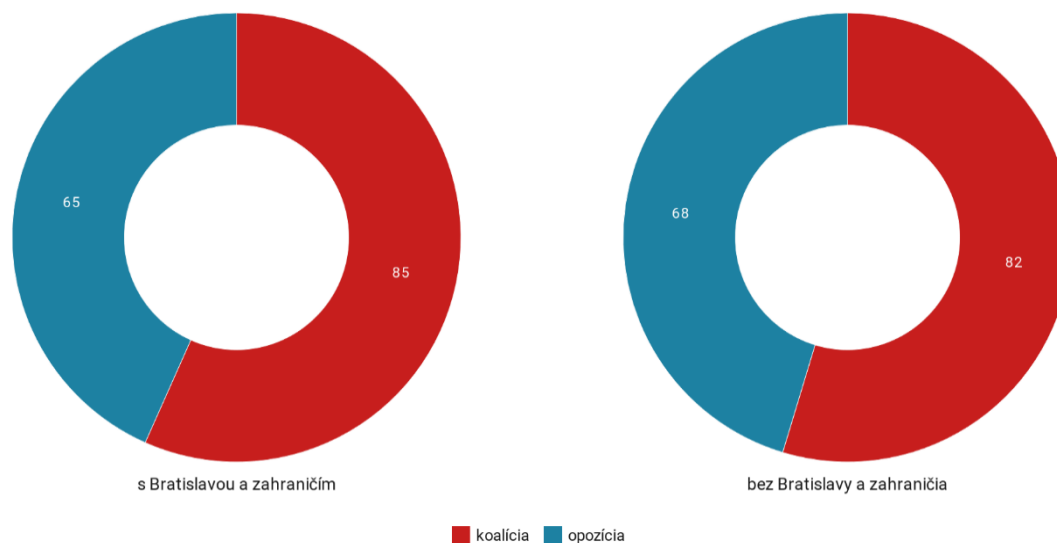
Tieto zmeny sa však do rozdelenia mandátov nepremietli očakávaným spôsobom: jediným subjektom, ktorý v tomto smere zaznamenal zisk, bolo KDĽH (+8), všetky ďalšie strany mali neutrálnu (SNS, ĽSNS, Sme rodina) alebo zápornú (SMER-SD -1, SaS -4, OĽaNO -1, Most-Híd -1 a SIEŤ -1) bilanciu.

Pohľad na tieto čísla naznačuje paradoxnú situáciu, v ktorej sa ocitla predovšetkým strana SMER-SD. Tá síce viackrát poukázala na významné rozdiely vo volebnom správaní voličov z Bratislavy, zahraničia a „regiónov“ a tvrdila, že jedni majú v porovnaní s druhými neprimerane vysoký vplyv na výsledky volieb, no práve vďaka voličom z Bratislavy a cudziny získala 49, a nie 48 mandátov.

Ako je to možné? Ako sa dá vysvetliť fakt, že percentuálne zisky sa nepremietli do mandátových ziskov, a že hoci mala strana SMER-SD po odstránení dvoch lokalít z výsledkov viac percent, napokon získala menej mandátov?

Odpoveď poskytuje pohľad na výsledok KDĽH, ktoré by sa v parlamentných voľbách v roku 2016 po odpočítaní hlasov voličov z Bratislavy a zahraničia dostalo z hodnoty 4,94% na hodnotu 5,04%, prekonaloby tak kvórum na vstup do parlamentu (ako uvádzam vyššie, v prípade politickej strany je to 5% a v prípade koalície strán 7%) a všetkým stranám s výnimkou SNS, ĽSNS a Sme rodina by odobralo aspoň jeden poslanecký mandát. Samozrejme, táto situácia je veľmi špecifická – ak by KDĽH nebolo tak tesne „pod čiarou“, strana SMER-SD by o mandát neprišla. Aj to však ilustruje skutočnosť, že o voľbách niekedy rozhodujú aj malé detaily.

Graf 5: Počet poslancov koalície (červená) a opozície (modrá) po parlamentných voľbách v roku 2016 s Bratislavou a zahraničím (ľavý diagram) a bez nich (pravý diagram).



Zdroj: vlastné výpočty autora

Ako ukazuje graf č. 5, táto skutočnosť by zároveň ovplyvnila aj zloženie a fungovanie vládnej koalície SMER-SD, SNS, Most-Híd a SIETĚ. Tá vo voľbách s Bratislavou a zahraničím získala dohromady 85 mandátov, no v hlasovaní bez nich by mala spolu „iba“ 82 mandátov. Samozrejme, zo začiatku volebného obdobia by šlo o detail, keďže koalícia by mala stále relatívne pohodlnú väčšinu, no na konci volebného obdobia, už v roku 2019, kedy bolo v poslaneckých kluboch vládnych strán iba presne 75 poslancov (Topky, 2019), by tento stav mohol mať vážne politické následky.

Parlamentné voľby 2020

Tak, ako vo voľbách v roku 2016, aj v hlasovaní o štyri roky neskôr – v roku 2020 – voliči z Bratislavy a zahraničia volili vo väčšej miere pravicové a liberálne subjekty na úkor ľavicových a konzervatívnych strán. Aj tu teda o všeobecnosti platí, po odstránení hlasov z týchto lokalít by najvýraznejšie zisky zaznamenali ľavičiari a konzervatívci, a naopak, najväčšie straty pravičiari a liberáli.

Bez hlasov od voličov z Bratislavy a zahraničia by sa zlepšila pozícia subjektov OĽaNO (25% → 25,1%), SMER-SD (18,3% → 19,1%), Sme rodina (8,2% → 8,5%) a napokon aj ĽSNS (8% → 8,4%). Naopak, zhoršila by sa pozícia strán PS-Spolu (6,96% → 5,9%), SaS (6,2% → 5,4%) aj Za ľudí (5,8% → 5,3%).

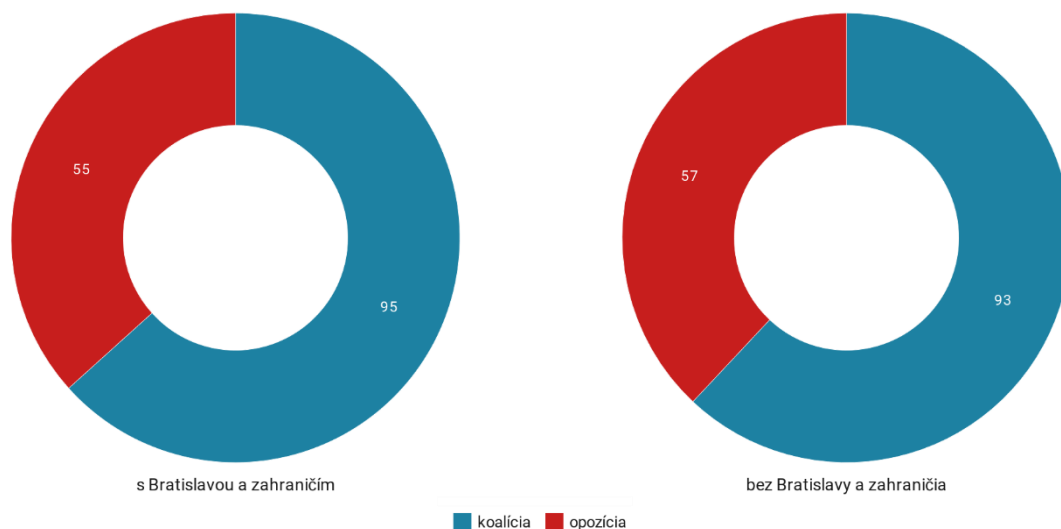
Tieto zmeny by sa tentokrát do rozdelenia mandátov premietli očakávaným spôsobom: viac mandátov by získali strany SMER-SD (+1) a Sme rodina (+1), bez zmien by ostala pozícia OĽaNO a ĽSNS, zhoršila by sa pozícia SaS (-2) a Za ľudí (-1). Koalícia PS-Spolu nezískala ani v modeli s bratislavskými a zahraničnými voličmi, ani v modeli bez nich dostatok hlasov na to, aby prekročila sedempercentné kvórum na vstup do parlamentu.

Pohľad na tieto čísla tentokrát naznačuje správnosť volebnej taktiky strany SMER-SD a jej snahy postaviť proti sebe voličov z Bratislavy a zahraničia na jednej strane a „regiónov“ na strane druhej, čo mohlo spôsobiť mobilizáciu voličov z „regiónov“ na úkor voličov z Bratislavy a zahraničia – a na konci dňa napríklad aj „vytlačenie“ koalície PS-Spolu z parlamentu.

Ak by sa totiž na voľbách zúčastnilo viac voličov z Bratislavy a zahraničia, a zároveň menej ľudí z „regiónov“, koalícia PS-Spolu by zaznamenala vyšší percentuálny zisk a zrejme aj určitý mandátový zisk, ktorý by s veľkou pravdepodobnosťou viedol k oslabeniu ľavicových a konzervatívnych strán, najmä strán SMER-SD a ĽSNS.

Toto konštatovanie je však hypotetické, lebo to, aký efekt mali polarizačné vyhlásenia Fica, Sakovej či Pellegriniho, sa dnes nedá presne vyčíslieť. Okrem voličov z „regiónov“ totiž mohli mať mobilizačný účinok aj na voličov z Bratislavy a zahraničia a to by logiku, ktorú opisujem vyššie, negovalo.

Graf 6: Počet poslancov koalície (modrá) a opozície (červená) po parlamentných voľbách v roku 2020 s Bratislavou a zahraničím (ľavý diagram) a bez nich (pravý diagram).



Zdroj: vlastné výpočty autora.

Ako ukazuje graf č. 6, výrok z predchádzajúceho odseku možno potvrdiť aj tým, že zloženie vládnej koalície OĽaNO, Sme rodina, SaS a Za ľudí po „reálnych“ voľbách s Bratislavou a zahraničím i hypotetických voľbách bez týchto lokalít je mimoriadne podobné – vládna koalícia v prvom prípade získala 95 mandátov a v druhom prípade by mala 93 miest v parlamente – v oboch prípadoch by však šlo o kvalifikovanú väčšinu, ktorou je možné meniť a dopĺňať nielen zákony, ale aj ústavu.

ZÁVER

Denisa Saková a Peter Pellegrini krátko pred parlamentnými voľbami v roku 2020 upozornili na údajne silný vplyv Bratislavy a zahraničia na výsledky volieb do Národnej rady. Bývalá ministerka vnútra Saková povedala, že ako kandidátka strany SMER-SD chce „mobilizovať“ našich voličov z regiónov, aby o Slovensku nerozhodovala iba Bratislava, tak ako tomu bolo v prezidentských voľbách či voľbách do európskeho parlamentu, kde bol priepastný rozdiel v účasti



medzi Bratislavou a regiónmi, ktorý môže byť teraz podporený hlasmi zo zahraničia,“ (Hospodárske noviny, 2020) a bývalý predseda vlády Pellegrini zašiel ešte ďalej, keď vyhlásil, že „v Bratislave ani v zahraničí sa nežije skutočný slovenský život,“ že „Bratislava je jedna bublina a mnohí, ktorí tu žijú, ani netušia, ako sa reálne žije za priemerný plat alebo minimálnu mzdu v niektorej z fabrik a ako sa dá alebo nedá vyžiť“, a že takíto ľudia by o osude krajiny nemali rozhodovať (Aktuality, 2020; Dnes24, 2020).

Odpoveďou na tieto a podobné vyhlásenia bol tento výskum, ktorého hlavným cieľom bolo zistiť, do akej miery sa zakladajú na pravde a odpovedať na výskumnú otázku: „Ako by sa zmenili celkové výsledky parlamentných volieb na Slovensku v rokoch 2016 a 2020, ak by v nich nehlasovali voliči z Bratislavy a zahraničia?“

Na dosiahnutie tohto cieľa boli porovnané výsledky (percentuálne a mandátové zisky) „reálnych“ volieb (s Bratislavou aj zahraničím) s výsledkami „hypotetických“ volieb, z ktorých boli eliminované hlasy ľudí voliacich v Bratislave alebo cudzine.

Analýza výsledkov parlamentných volieb z rokov 2016 a 2020 ukázala, že hoci platí vzorec, že ľudia z Bratislavy a zahraničia volia všeobecne skôr pravicové a liberálne strany na úkor ľavicových a konzervatívnych strán (čo je spôsobené skutočnosťou, že na týchto miestach sa koncentruje špecifická skupina ľudí), vyhlásenia niektorých politikov o tom, že by práve tieto obvody rozhodovali o výsledkoch volieb v prospech jedných a neprospech druhých v dátach nemajú žiadnu oporu – výsledky hlasovania totiž ovplyvňuje toľko ďalších faktorov, že vybrať len jeden a sústrediť sa naň je nesprávne.

Osobitne to dokazuje pohľad na oba volebné výsledky strany SMER-SD, ktorej vrcholoví predstavitelia na toto geografické rozdelenie upozorňovali najhlasnejšie zo všetkých. Najúspešnejšia strana v histórii samostatného Slovenska mala osobitne v Bratislave stále relatívne početnú – aj keď v porovnaní s inými stranami menšiu – členskú základňu: v roku 2016 ju tam volilo 46 937 (18,22%) voličov, a aj v roku 2019 jej tam hlas odovzdalo 33 459 (11,53%) ľudí. (Štatistický úrad SR, 2016; Štatistický úrad SR, 2020).

V oboch prípadoch ide o asi 6 percent všetkých hlasov, ktoré SMER-SD dostal od voličov vo všetkých volebných obvodoch, čo nie je v žiadnom prípade zanedbateľné množstvo. A napokon, ako ukazujú výsledky analýzy z predchádzajúcich kapitol, SMER-SD by vylúčením voličov z Bratislavy a zahraničia z parlamentných volieb v rokoch 2016 ani 2020 nič zásadné nezískal, možno práve naopak: v roku 2016 by o prišiel o jeden mandát (s potenciálnym vplyvom na fungovanie vlády) a o štyri roky by síce dva mandáty získal, ale povolebné rozdelenie mandátov v parlamente by to nijako neovplyvnilo.

Aj to svedčí o tom, že voľby sú komplexným procesom, v rámci ktorého sa vyskytujú rôzne premenné s rôznym vplyvom na ich výsledok. Bude preto mimoriadne zaujímavé sledovať a analyzovať aj ďalšie voľby a snažiť sa o ich lepšie pochopenie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

AKTUALITY. 2019. Zverejnili nový rebríček najbohatších regiónov EÚ. Kde skončila Bratislava? (online). Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/670783/zverejnili-novy-rebricke-najbohatsich-regionov-eu-kde-skoncila-bratislava/> (prevzaté 1. septembra 2020)



AKTUALITY 2020. Voľby 2020: Saková brojila proti voličom zo zahraničia. Sú vraj mobilizovaní opozíciou (online). Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/762708/volby-2020-sakova-brojila-proti-volichem-zo-zahranicia-su-vraj-mobilizovani-opoziciou/> (prevzaté 1. septembra 2020)

EUROSTAT. 2020. Regional data (online). Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/-/web/-/regions/-/data/-/database> (prevzaté 1. septembra 2020)

DENNÍK N. 2020a. Je volebné Slovensko rozdelené na Bratislavu verzus zvyšok krajiny? Ani nie (online). Dostupné na: <https://dennikn.sk/1754264/je-volebne-slovensko-rozdelene-na-bratislava-verzus-zvysok-krajiny-ani-nie/> (prevzaté 1. septembra 2020)

DENNÍK N. 2020b. Ak by nevolila Bratislava a zahraničie, Smer by mal o poslanca menej (online). Dostupné na: <https://dennikn.sk/1753553/ak-by-nevolila-bratislava-a-zahranicie-smer-by-mal-o-poslanca-menej/> (prevzaté 1. septembra 2020)

DNES24. 2020. Pellegrini k voličom z Bratislavy: Žijete v bubline a mimo reality (online). Dostupné na: <https://www.dnes24.sk/pellegrini-k-volichem-v-hlavnom-meste-bratislava-je-bublina-mnohi-tu-ziju-mimo-reality-video-353351> (prevzaté 1. septembra 2020)

FACEBOOK. 2019. Status: Robert Fico: Bratislava nie je celé Slovensko (online). Dostupné na: <https://www.facebook.com/robertficosk/posts/1115335695317118/> (prevzaté 1. septembra 2020)

HOSPODÁRSKE NOVINY. 2020. Saková vysvetľovala svoje slová o voličoch zo zahraničia: Väčšina je mobilizovaná opozíciou (online). Dostupné na: <https://hnonline.sk/parlamentne-volby-2020/2086582-sakova-vysvetlovala-svoje-slova-o-volichem-zo-zahranicia-vacsina-je-mobilizovana-opoziciou> (prevzaté 1. septembra 2020)

KÁČERIKOVÁ, M. 2020. Sponzorované aktivity slovenských politických strán na Facebooku. Fakulta sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave: Záverečná práca.

LIPSET, S. M. (et al.) 1954. The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior. In Handbook of Social Psychology. Cambridge: Addison-Wesley.

SME. 2020. Bratislavčania žijú v bubline a zahraniční Slováci si sem chodia len opraviť zuby, tvrdí premiér (online). Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/-22322675/bratislavcania-ziju-v-bubline-a-zahranicni-slovaci-si-sem-chodia-len-opraviti-zuby-tvrdi-premier.html> (prevzaté 1. septembra 2020)

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR (n. d.). Voľby a referendá (online). Dostupné na: <https://volby.statistics.sk/> (prevzaté 1. septembra 2020)

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2016. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky 2016 (online). Dostupné na: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html> (prevzaté 1. septembra 2020)

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2020. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky 2020 (online). Dostupné na: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data02.html> (prevzaté 1. septembra 2020)

TOPKY. 2019. MIMORIADNE: Poslanec Fedor odchádza z Mosta-Híd, koalícia stratila väčšinu! (online). Dostupné na: <https://www.topky.sk/cl/100535/1823543/MIMORIADNE-Poslanec-Fedor-odchadza-z-Mosta-Hid--koalicia-stratila-vacsinu-> (prevzaté 1. septembra 2020)



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

WEBNOVINY.SK. 2013. Nahnevaný premiér odišiel z Bratislavy za normálnymi ľuďmi (online). Dostupné na: <https://webnoviny.sk/nahnevany-premier-odisiel-z-bratislavy-za-normalnymi-ludmi/> (prevzaté 1. septembra 2020)

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (online). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/20200501> (prevzaté 1. septembra 2020).



DÔSLEDKY ZAVEDENIA ELEKTRONICKEJ VOĽBY NA VOLEBNÝ A STRANÍCKY SYSTÉM

Michal BARAN¹³

Abstract

Due to the global pandemic of the Covid-19 virus, a significant part of communications is moving to the online space. For this reason too, there is more and more discussion about the introduction of online voting. Changes in the electoral system usually affect voter behaviour as well as the political party system. This paper deals with the possibility of increasing voter turnout and the representation of minorities in parliament. It is based on the analysis of such processes abroad and their subsequent comparison. It is found that online voting cannot significantly increase turnout in the long run and reduces the possibility of minority representation in national parliaments.

Key words: Election, E-governent, Electoral System, Political Parties.

ÚVOD

Pandémia ochorenia COVID-19, nutná karanténa a sociálna izolácia priniesla vo viacerých štátoch na stôl debatu o potrebe zavedenia dištančnej formy hlasovania vo voľbách. Vzhľadom na výrazný pokrok v technológiách, rozšírenie internetového pripojenia, prenesenie značnej časti pracovného, ako aj súkromného života do virtuálneho priestoru, sa práve možnosť volieb cez internet ponúka ako vhodná alternatíva k voľbe vo volebných miestnostiach. Takáto zmena, resp. úprava volebného systému však môže mať za následok zmeny, ktoré majú vplyv na ďalšie jeho zložky, ako aj na volebné správanie a v konečnom dôsledku na systém politických strán.

Tento príspevok sa bude venovať práve týmto možným dôsledkom zavedenia elektronickej voľby na volebný a stranícky systém na Slovensku. Dôraz bude kladený na dva špecifické výstupy, ktoré sú často artikulované ako nutný cieľ zmeny. Jedná sa konkrétne o zvyšovanie volebnej účasti, ako jeden z hlavných argumentov pre zavedenie online hlasovania a o zastúpenie národnostných menšín, ktoré nie je špecifikom len na Slovensku, ale táto problematika tu výrazne rezonuje a je často spájaná práve so zmenami vo volebnom systéme. Absolútne sa však vyhne hodnoteniu vhodnosti, či nevhodnosti tohto spôsobu voľby, ako aj technickým otázkam spojeným s jeho bezpečnosťou, ktoré sú výsadou informatikov, či iných technických odborníkov a sú témou na samostatnú širokú štúdiu.

Príspevok bude vychádzať z dát získaných v krajinách, ktoré zaviedli takýto spôsob volieb, či už na voľby do najvyššieho zákonodarného orgánu, alebo do orgánov miestnych. Poznatky o vývoji správania v týchto jednotkách a ich vývoj nám ukazujú, ako takáto zmena

¹³ Mgr. Michal Baran, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, Trnava, 917 01, Slovenská republika, E-mail: michalbaranpp@gmail.com



vplýva na systém a môžu nám načrtnúť obraz toho, aký vplyv by mala na Slovensku. Na začiatok si v krátkosti priblížime možnosti, ale aj nedostatky online voľby. Následne sa bude zaoberať identifikovanými problémami, teda zvyšovaním volebnej účasti a zastúpením menšín, ako sa tieto veličiny menia so zavedením online hlasovania a aké to môže mať dopady na ďalší vývoj volebného a stranického systému.

Spôsoby elektronického hlasovania

Voľby, teda ich technické prevedenie je pomerne jednoduchým aktom, špeciálne, ak sa jedná o malý počet voličov a kandidátov. S ich rastúcim počtom sa situácia komplikuje. Navyše, ak sa pridajú ďalšie okolnosti, ako je voľba zo zahraničia, alebo celosvetová pandémia, je nutné vytvoriť spôsob, aby bolo umožnené voliť všetkým a zachovať tak dostupnosť výkonu aktívneho volebného práva.

Keďže klasické formy hlasovania, zdvihnutou rukou, farebným kameňom, hlinenou tabuľkou v antike, alebo neskôr papierovým volebným lístkom boli náchylné na volebné podvody, začalo sa uvažovať o mechanizácii volieb. Od 19. storočia tak môžeme sledovať vstup technológií do volebného procesu. S rozširovaním elektrickej siete pribúdali aj zariadenia, ktoré umožňovali elektronické hlasovanie. Ich boom nastal po druhej svetovej vojne v USA, kedy sa však jednalo o jednoduché čítačky dierovacích lístkov, prípadne stroje, ktoré dokázali zaznamenať hlasovanie za, alebo proti. Tie postupne nahradili direct-recording electronic (DRE) kedy už môžeme hovoriť o skutočne elektronickej voľbe. Predmetom nášho záujmu je však až remote internet voting (RIV), technológia, ktorá dovoľuje pomocou internetu hlasovať z pohodlia domova (Krimmer, 2012).

1.1 Vplyv na volebnú účasť

Zvyšovanie volebnej účasti je populárnym argumentom pre zavádzanie rôznych zmien do volebných systémov. Nie je tomu inak ani v prípade online hlasovania. Často je to dokonca primárny či jediný argument pre pridanie takéhoto spôsobu voľby. Zvyšovanie volebnej účasti však nie je samoúčelné. Okrem posilňovania pozícií strán, ktoré ho zvyčajne navrhujú, má aj priamy vplyv na demokraciu. Lijphart identifikoval niekoľko bodov, podľa ktorých demokracii vyslovene prospieva, keďže zabezpečuje pomernú reprezentáciu všetkých, alebo aspoň maxima voličov, ktorých hlasy sú rovnocenné. Za dôležité však považuje zvýšenú aktivitu občanov v ďalšom politickom a spoločenskom živote, znižovanie roly finančných prostriedkov na vedenie kampaní a zníženie významu negatívnej politickej kampane (1997).

Podľa Krimmera majú všetci účastníci, teda voliči, politici, ako aj administratívny aparát vysokú mieru motivácie pre RIV hlasovanie. Pre voličov je to pohodlie, alebo možnosť voľby zo zahraničia. Pre politické strany je to náskok pred súpermi, ak sa na ne pripravia a zároveň ich aj zavedú, ale aj obraz modernej strany, ktorý imponuje elektorátu. A pre administratívu prináša menej neplatných hlasovacích lístkov, nižšie náklady a v neposlednom rade vyššiu volebnú účasť (2012).

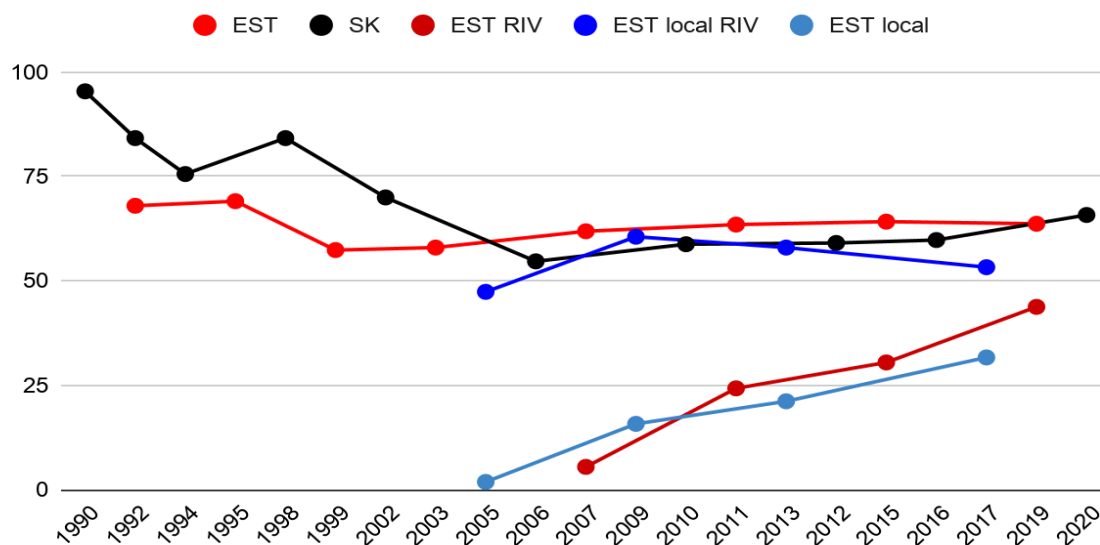
Veľkosť volebného obvodu, teda počet zastupiteľov, ktoré sa v jednotlivých voľbách do orgánu volia, má vplyv na volebnú účasť. S rastúcim počtom obsadzovaných miest klesá ochota voličov zúčastniť sa tohto hlasovania (Dandoy, 2014). Pre systém voľby do NR SR, ktorá je

volená v jedinom volebnom obvode, ktorý má 150 poslancov sa preto javí tento spôsob ako absolútne nevhodný. Naopak, ak by sme ho preniesli do nižších úrovní samosprávy, získava takáto možnosť vyšší význam. Pre voľby do telies, ktoré majú jednotky, či desiatky zastupiteľov, ako sú obecné zastupiteľstvá, alebo zastupiteľstvá vyšších územných celkov, dáva takéto riešenie zmysel. Riešením, ktoré by však významne ovplyvnilo voľbu na celoštátnej úrovni, by bolo vytvorenie menších volebných jednotiek. Tu sa naskytuje niekoľko možností. Vrátiť sa k modelu 3+1 spred roku 1998, prípadne ešte viac znížiť počet poslancov v obvode a rozdeliť ich na osem častí, pričom by ich hranice kopírovali hranice súčasných VÚC. Prípadne vytvoriť nové, fragmentovanejšie jednotky s cieľom zvýšenia participácie voličov na voľbách.

Efekt novosti a príťažlivosti môže mať po zavedení online formy hlasovania drobný vplyv na zvýšení volebnej účasti. Jedná sa však zvyčajne iba o jednorázový posun, ktorý sa postupne vracia do normálu, či dokonca opäť znižuje (Statistics about internet voting, 2019). Podľa zistení Wigartza nemá na participáciu žiaden vplyv (2017), alebo má len nepatrný, dokonca aj negatívny vplyv, závislý aj od orgánu, do ktorého sa volí (Sál, 2015). Na príklade slovenských volieb roku z 1990, 1998 či 2020 môžeme pozorovať, že výraznejší vplyv na nárast volebnej účasti majú silné politické, alebo spoločenské zmeny a túžba po zmene vedenia a kurzu krajiny.

Graf 1: Vývoj volebnej účasti

Volebná účasť



Zdroj: Valimised.ee; Statistics.sk, 2020

1.2 Zastúpenie menšín

Zastúpenie národnostných menšín býva nielen na Slovensku otázkou, ktorá sa často skloňuje pri zmenách vo volebnom systéme. Ich reprezentácia dokáže byť výrazne ovplyvňovaná spôsobom voľby. Väčšinový volebný systém pomáha takýmto menšinám len v oblastiach, kde je ich zastúpenie nadpolovičné. No v pomernom systéme záleží aj od ďalších faktorov, ako sú



veľkosti volebných obvodov, alebo uzatváracia klauzula, ktorá môže byť zneužitá práve ako neprekonateľná hranica pre tieto strany.

Charakter a veľkosť sídla sa ukazuje, ako výrazný faktor, ktorý ovplyvňuje participáciu na voľbách formou RIV. Vidiecke oblasti sú tak výrazne menej reprezentované v porovnaní s mestami (Heinsalu et al, 2016). Môže sa tak diať na základe vekovej, či ekonomickej štruktúry obyvateľstva, alebo príklonu k iným hodnotám, keďže sa ukazuje, že práve tento spôsob voľby sa odsudzuje hodnotám komunity a naopak vedie k izolácii, pričom v istom zmysle tak narúša aj systém tradícií (Unt, 2017). V prípade Slovenska to môže viesť k výraznej podreprezentácii maďarskej menšiny, keďže voliči strán, ktoré ich zastupujú sa podľa Štatistického úradu SR koncentrujú v prevažnej miere práve v rurálnych oblastiach, kde je ich až dvakrát viac, ako v mestách (2020).

Dandoy zároveň poukazuje na fakt, že vysoký stupeň súťaženia o prvé miesto, teda súboj dvoch najväčších strán, láka voličov a zvyšuje volebnú účasť. Na druhej strane nezvoliteľnosť ich obľúbenej strany prirodzene odrádza od voľby (2014). Riešením tohto problému pre strany menších, ako aj pre ďalšie menšie strany je spájanie sa a vytváranie väčších politických strán, čo potvrdzujú aj skúsenosti z Estónska, kde kandiduje výrazne menší počet politických strán (Riigikogu Elections, 2019). Zavedenie RIV vedie k znižovaniu počtu politických strán, nárastu ich veľkosti a celkovo k vyššej stabilite stranického systému.

Tak ako pri vplyve na volebnú účasť sa ukazuje, že ani pri zastúpení menších nie je súčasné nastavenie volebného systému naklonené reprezentácii menších a muselo by sa výrazne meniť. Väčšinový volebný systém by bol najradikálnejším, ale zároveň najefektívnejším riešením tohto problému. Ak by sme však trvali na zachovaní pomerného volebného systému, nutnou podmienkou reprezentácie menších by bolo vytvorenie menších volebných obvodov minimálne na úrovni krajov. Tu však narážame na problém gerrymanderingu, ktorý sa spájal s ich vznikom práve s cieľom eliminovať zastúpenie menších.

ZÁVER

Zavedenie online hlasovania môže mať na systém politických strán priame dôsledky a meniť pomer síl, ich rozloženie, ako aj samotný počet a orientáciu politických strán zastúpených v parlamente. Napriek prirodzenej potrebe väčších strán nevedie k formovaniu dočasných koalícií, ale priamo k formovaniu monolitov, ktoré bývajú počas volebného obdobia stabilnejšie. Takisto redukuje počet strán, ktoré kandidujú, ako aj počet tých, ktoré sa dostanú do parlamentu. Tento výsledok je nepriaznivý najmä pre strany menších.

Naopak, na volebný systém má vplyv skôr nepriamy, keďže by bolo nutné korigovať niektoré javy, ktoré by tento spôsob hlasovania do systému priniesol. Či už pomocou delenia volebných obvodov, alebo zmenou na jeho väčšinovú formu.

Zavedenie RIV hlasovania je nástrojom, pre ktoré zavedenie sa často argumentuje zvýšením volebnej účasti. Toto tvrdenie je však nie je potvrdené a potrebuje ďalší výskum. Ak je cieľom reformy skutočne zvýšenie účasti na voľbách, existujú nástroje, ktoré sú výrazne



efektívnejšie. Už samotný charakter volieb a témy predvolebnej kampane, či nálada v spoločnosti dokáže mať zásadnejší vplyv.

Zavedenie RIV môže mať zásadné následky na ďalší vývoj a rozloženie politických síl, ako aj potrebné zmeny vo volebnom systéme, ktoré by jeho zavedenie vyvažovali. Na to, aby plnil deklarované ciele, s ním musí byť narábané nanajvýš opatrne, pričom by nemal byť len plánom jednej strany a koalície, ako upevňovať svoju moc. Mal by byť prostriedkom, ktorý umožňuje všetkým skupinám obyvateľstva participovať na politike, tak ako bolo jeho prvoradým zámerom.

POUŽITÁ LITERATÚRA

DANDOY, R. The Impact of e-Voting on Turnout: Insights from the Belgian Case. In *Proceedings of the 2014 International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)*. [online]. 2014, [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.academia.edu/34690325/The_Impact_of_e_Voting_on_Turnout_Insights_from_the_Belgian_Case?email_work_card=view-paper> Doi: 10.1109/ICEDEG.2014.6819940 p. 29 - 37.

HEINSALU, A et al. Elections in Estonia 1992-2015. 2016. Tallinn: National Electoral Committee. [online]. 2016, [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/02/Elections_in_Estonia_1992_2015.pdf> 132s. ISSN 2504-5555

KRIMMER, R. The Evolution of E-voting: Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy. 2012. Tallinn: TUT Press. 186 s. ISBN: 978-9949-23-366-3

LIJPHART, A. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." In *The American Political Science Review* 91, no. 1 (1997): 1-14. Accessed November 13, 2020. doi:10.2307/2952255.

SÁL, K. Remote internet voting and inderase of voter turnout: Happy coincidence or fact? The case of Estonia. In *Masaryk University journal of law and technology*. [online]. 2015, [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://journals.muni.cz/mujlt/article/view/2664/4316>> Doi: 10.5817/MUJLT2015-2-2 p. 15-32.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. Definitívne výsledky hlasovania In. *Volby 2020 29. február do Národnej rady Slovenskej Republiky*. [online]. 2020, [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data02.html>>

UNT, T. et al. "Does Internet voting make elections less social? Group voting patterns in Estonian e-voting log files (2013-2015)." *PloS one* vol. 12,5 e0177864. 18 May. 2017, doi:10.1371/journal.pone.0177864

VALIMISED. Riigikogu Elections. In *Riigikogu (parliament) Elections*. [online]. 2019., [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.valimised.ee/en/archive/riigikogu-elections>>

VALIMISED. Statistics about internet voting in Estonia. In *Statistics about internet voting*. [online]. 2019., [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>>



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

WIGARTZ, T. Does internet voting in Estonia affect votes turnout?. [online]. 2007., [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://core.ac.uk/download/pdf/95665595.pdf>>.



HODNOTOVÉ ORIENTÁCIE VLÁDNYCH KOALÍCIÍ A ZAVEDENIE TRINÁSTEHO DÔCHODKU NA SLOVENSKU

Oskár TÓTH¹⁴

Abstract

A legislative proposal for a thirteenth monthly pension payment was adopted by the Slovak parliament in a shortened legislative procedure a few days before the 2020 parliamentary elections. The amendment replaces the payment of existing Christmas allowances to pensioners. This change is entering to the pension system at a time when the aging of the population, the sustainability of the pension system and the possible effects of the coronavirus pandemic are increasingly being discussed. This paper analyses the value orientations of the government parties which submitted the proposal for the thirteenth pension payment and how they applied the basic principles of social policy. The aim of the paper is to identify the application of the principles of social justice and social solidarity by government parties in introducing a thirteenth pension payment to do this we used a secondary analysis of economic and legal instruments of the thirteenth pension payment and an analysis of the value orientations of the governing entities. We used basic social science research methods such as analysis, synthesis, comparison, induction and deduction. From the results obtained we can see how the parties concerned understand social justice and social solidarity. Parties on the centre and left of the political spectrum seek a broader redistribution of wealth through the thirteenth pension payment.

Key words: Government, Old age pension, Social policy, Slovak Republic

ÚVOD

Sociálna politika predstavuje dôležitú a zmysluplnú oblasť ľudskej činnosti, ktorá je zameraná na odstránenie resp. zmiernenie sociálneho napätia v spoločnosti riešením sociálnych udalostí. Jej podoba je závislá od viacerých faktorov akými sú výkonnosť ekonomiky štátu, politické prostredie, zvyky, tradície, kultúra, náboženstvo, geografická poloha štátu, členstvo v medzinárodných organizáciách a iné. Reálna podoba opatrení sociálnej politiky sa odvíja od miery účasti štátu, ako vždy základného, nie jediného subjektu sociálnej politiky (Geffert, 2014). Sociálna politika ako praktická činnosť smeruje k formovaniu vzťahov jednotlivcov a ich sociálnych podmienok (Matlák, 2012). Pre realizáciu obsahu sociálnej politiky a pre jej jednotlivých aktérov je však určujúce stanovenie systému spoločenských hodnôt a politických ideológií, ku ktorým inklinujú vládnuce politické subjekty. Práve od nich sa odvíjajú základné princípy jej realizácie, ako aj napĺňanie jej cieľov, funkcií, úloh a výber a použitie nástrojov jej uskutočňovania. Práve spoločenské hodnoty, hodnotové systémy a politické ideológie v plnej miere zvyrazňujú aj etický rozmer sociálnej politiky (Krémer, 2009).

¹⁴ Mgr. Oskár Tóth, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, Košice 040 11, e-mail: oskar.toth@student.upjs.sk



ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Príspevok bol spracovaný na základe použitia domácej a zahraničnej literatúry venujúcej sa oblasti sociálnej politiky a politických ideológií. Boli použité knižné, časopisecké zdroje a zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, ktorým sa trinásť dôchodok zakomponoval do dôchodkového systému Slovenka. Pre úspešné spracovanie príspevku boli použité metódy obsahovej analýzy, komparácie politických ideológií a vládnych subjektov, dedukcie všeobecných politických ideológií ku konkrétnym realizáciám jednotlivými vládnymi subjektmi a syntéza zistených záverov.

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Hlavným cieľom príspevku je identifikovať uplatnenie princípov sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity vládnych politických subjektov v mechanizme trinástych dôchodkov. Príspevok skúma hodnotové orientácie jednotlivých vládnych politických subjektov zúčastnených na prijímaní trinástych dôchodkov. Jedným zo základných rozdielov medzi štátmi je miera účasti v sociálnej politike. Vlády, politické subjekty vládnych koalícií v štátoch západnej civilizácie na základe inklinácii k politickým ideológiám rozličným spôsobom pristupujú k miere účasti v sociálnej politike. Na druhej strane tu stojí otázka starnutia spoločnosti v Európe teda aj na Slovensku a udržateľnosť dôchodkového systému, ktorá sa zdôrazňuje v súčasnej epidemiologickej situácii.

Sociálna politika západnej civilizácie

Sociálna politika ako zjednotenie vedy pre prax predstavuje nevyhnutný systém pomoci štátu a ostatných subjektov každému občanovi, rôznym sociálnym skupinám, obyvateľovi, znamená to každému človeku. V rôznych podobách existuje v súčasnosti vo všetkých typoch štátneho usporiadania. Bez sociálnej politiky by bola naša súčasnosť len ťažko predstaviteľná. Je celkom prirodzené, že kvalita a podoby sociálnej politiky nemôžu byť a nie sú rovnaké a nevyhovujú všetkým (Geffert, 2015). Kvalita a spôsob života ľudí v spoločnosti je závislá od všetkých oblastí uskutočňovania sociálnej politiky – vrátane sociálneho zabezpečenia, a v tom aj sociálneho poistenia. Sociálna politika a vzájomná previazanosť jej subsystémov patria k vysoko aktuálnym témam našej spoločnosti, všetkými subjektmi sociálnej politiky.

V užšom pohľade na oblasť sociálneho zabezpečenia a sociálneho poistenia možno evidovať pomerne vysokú mieru legislatívnej nestability, ktorá je sprevádzaná častými novelizáciami prijatých zákonov. Tieto novelizácie sú prijímané ako reakcia na premeny v makro sociálnom (makroekonomickom) prostredí takým spôsobom, aby pokiaľ možno primerane zabezpečili potreby občanov štátu (Keller, 2009). Prebiehajúce diskusie o sociálnej spravodlivosti, rovnosti, redistribúcii zdrojov, resp. o sociálnej politike ako takej sa stretávajú v jednom bode. Tým spoločným menovateľom, ktorý v sebe koncentruje skoro všetky dimenzie inštitucionalizovaného sociálne je sociálny štát. V súčasných demokratických štátoch existuje na hospodársku a sociálnu politiku, resp. vzťah štátu a trhu existuje niekoľko názorov.

Pokiaľ sa zúži diskusia na rozsah pôsobnosti klasického národného štátu o čo najoptimálnejšie usporiadanie vzťahov nielen na ekonomickej, ale aj politickej úrovni, za prvoradé je potrebné zodpovedanie otázky: „aká je ekonomickejšia úloha štátu v trhovom hospodárstve?“. Z uvedenej otázky zároveň vyplýva intenzita intervencionistických sociálnych politik v medziach štátu, tzn. od tejto otázky sa odvíja výsledná podoba a charakter sociálneho



štátu. V nadväznosti na vyššie uvedené fungovanie sociálneho štátu, podoby sociálna sa diskusia koná medzi vládnymi subjektmi realizujúcich moc v štáte. Neodmysliteľnou, ale nijak neprekvapujúcou časťou týchto polemík medzi politickými subjektmi je výslovne ideologický (Garbačík, 2013).

Politické ideológie

Klasické politické ideológie ako ich nazýva odborná literatúra sa vyšpecifikovali v období francúzskej revolúcie a zásadne formovali ďalšie politické myslenie; liberalizmus, konzervativizmus a socializmus. V priebehu dvadsiateho storočia sa tieto ideológie zbližovali a vytvárali nové ideologické formácie a rámce myslenia. Na začiatku 21. storočia je stále možné povedať, že dominantné formy myslenia našej doby a priestoru západnej civilizácie sa ešte stále spájajú s týmito tromi klasickými ideologickými tradíciami, to znamená, že tvoria rámec našich súčasných politických ideí (Bayer, 2003).

Základnou hodnotou ideológie liberalizmu je sloboda. Kultúrnu a ekonomickú slobodu možno odvodiť z jeho pozitívneho obrazu človeka. Jednotlivec je základom spoločnosti nielen z dôvodu svojej slobody, ale aj zo svojej racionality. Základom štátnej moci je zastúpenie členov politického spoločenstva, teda princíp parlamentarizmu (Mannheim, 1996). Dominantný liberálny trend predstavuje neoliberalizmus, založený na ekonomickej filozofii a pragmatickej myšlienke ľudskej slobody. Trhový mechanizmus a minimálne zasahovanie štátu eliminujú a nahrádzajú formu spoločenského života, ktorá je príliš spojená s výrazným postavením inštitúcií a silnej sociálnej siete. K neoliberalným názorom inklinujú politické subjekty pravicového politického spektra (Paczolay, Szabó, 1996).

Ideológia konzervativizmu sa týka uchovania alebo presnejšie zachovania určitých sociálnych hodnôt, zavedených politických praktík a tradícií. Základnou hodnotou konzervativizmu je tradícia. Konzervativizmus tiež prešiel svojim vývojom. Po druhej polovici 19. storočia už nebolo možné nezaoberať sa modernými sociálnymi problémami. V 70. rokoch dvadsiateho storočia sa objavil nový konzervatívny trend, ktorý sa snažil zjednotiť politické hodnoty klasického liberálneho konzervativizmu, hospodárskej politiky neoliberalizmu a konzervatívnej kultúrnej politiky. Trendom, ktorý sa nazýva „nová pravica“ alebo neokonzervativizmus, bolo zníženie miery účasti štátov v systémoch sociálneho blaha, rozšírenie trhovej slobody a podnikateľskej kultúry a podpora globálneho voľného trhu (Pál, 2018).

Základnou hodnotou socializmu je rovnosť. Cieľom socializmu je zníženie sociálnej nerovnosti až jej odstránenie. Rovnosť sa netýka iba rovnosti práv a vytvárania rovnakých príležitostí, ale aj uspokojenie potrieb. Vo svojej rannej podobe bol socializmus revolučným hnutím. V rámci ideológie socializmu sa vyvinula sociálna demokracia zameraná na rozvoj a rozširovanie pracovného práva a oblasť sociálneho zabezpečenia. Sociálnodemokratické politické strany stanovili za svoju agendu sociálne orientovanú štátnu starostlivosť a rozšírenie základov welfare state (Eccleshall, 2003).

Pri diskusiách o politických ideológiách sa nesmie vynechať typológia politických subjektov pomocou rozdelenia politického spektra na „ľavica“ a „pravica“. Identifikácia ľavicových a pravicových hodnôt, myšlienok, subjektov a ideológií je v politickom a verejnom diskurze stále aktuálnou témou. Medzi dvomi pomyselnými pólmi existuje takzvaný „politický stred“. Tradičnú politickú pravicu možno charakterizovať tradičnými kultúrnymi hodnotami – štát, náboženstvo, úloha rodiny, podpora súkromného podnikania. Na druhej strane tradičná ľavica sa prikláňa k silnému sociálnemu štátu, rozširovaniu sociálnej siete, posilneniu sociálnych práv a sociálnej emancipácie založenej na solidarite a spravodlivosti. Hodnoty umožňujú tiež



identifikáciu ideológií napravo a naľavo na politickom spektre: ideológie patriace k pravici sú konzervativizmus, kresťanská demokracia, klasický liberalizmus, nacionalizmus až fašizmus, zatiaľ čo ľavicové spektrum socializmus, sociálna demokracia, sociálny liberalizmus, až komunizmus (Pál 2019).

Dôchodková politika a jej základné princípy

Sociálna solidarita sleduje úsilie zjednocovania záujmov, najmä pokiaľ ide o hmotné, životné podmienky a to na základe slobodnej vôle občanov a ich ochoty podriať sa záujmom širšieho spoločenstva, v ktorom žijú. Slobodné rozhodnutie pre solidaritu nesie v sebe hlboký etický rozmer. Solidarita svojou podstatou vystupuje ako hodnota, ktorá môže zabezpečiť dôstojné životné podmienky všetkým občanom, môže prispieť preventívne k eliminácii sociálneho napätia a konfliktov a tým fakticky podporiť sociálnu súdržnosť danej spoločnosti. Je zrejmé, že sociálna solidarita môže byť v takom rozsahu a podobe, aby zároveň neohrozila sebestačnosť a ekonomickú prosperitu spoločnosti. Subjekty zodpovedné za realizáciu sociálnej politiky, musia vedieť predvídať vo svojich prijímaných opatreniach a vedome vybrať tie, ktoré by smerovali k podpore objektívne žiadúcej forme solidarity (Beblavý, 2009). Vo všetkých vyspelých štátoch západnej civilizácie sa na rozvoji sociálneho systému podieľa vynucovaná, nedobrovoľná solidarita platením daní a platbami poistného, spojená s vysokou mierou prerozdeľovania realizovanej pomocou redistribučnej a transferovej politiky štátu (Žižková, 2010). Princíp sociálnej solidarity je tak vymedzený v dvoch rovinách: občania s vyššími príjmami by sa mali podieľať na zabezpečení občanov s nižšími príjmami; a ekonomicky aktívna časť populácie by mala svojimi príspevkami prispievať k úhrade dávok občanov nachádzajúcich sa v spoločensky uznaných sociálnych udalostiach akým je aj staroba. Mieru celospoločenskej sociálnej solidarity je nevyhnutné a žiadúce zvažovať, aby prílišná miera sociálnej solidarity štátu nevedla k útlmu aktivity jednotlivcov a ich zodpovednosti za vlastné životné podmienky (Krebs a kol., 2007). Prerozdeľovanie v dôchodkovom systéme je prejavom medzigeneračnej solidarity. V dôsledku zmien vo vekovej štruktúre spoločnosti politické subjekty a jeho predstavitelia stoja pred dvoma otázkami: „Na koho by mala byť prenesený najväčší podiel nákladov, ktoré súvisia s demografickými zmenami spoločnosti? Aká bude miera prerozdeľovania v spoločnosti?“ (Myles, 2002).

Normy a pravidlá podľa ktorých sú v spoločnosti rozdeľované príjmy a bohatstvo a tiež životné príležitosti a predpoklady medzi jednotlivých občanov, sociálne skupiny v sebe zahŕňujú princíp sociálnej spravodlivosti (Horehájová 2010). Normatívne kritérium vnímania sociálnej spravodlivosti a sociálnych nerovností si kladie niekoľko otázok. Tými otázkami sú: „Ako sa rozdeľuje, kto a čo dostáva či nedostáva a za čo dostáva“, samozrejme navodzujú ďalšie otázky „čo by mal dostávať a prečo“. Chápanie uvedeného princípu je vystavené silnému vplyvu najrozmanitejších vonkajších vplyvov – rôznych často protichodných politických ideológií a utilitárnych záujmov (Krebs a kol., 2007). Garancia minimálneho príjmu v starobe na úrovni zaručujúcej udržanie si primeranej, dostatočnej životnej úrovne je často považovaná za uplatnenie sociálnej spravodlivosti (Krémér 2009). Kategoricky sa pojem sociálna spravodlivosť nedá vymedziť. Skúmaný fenomén sa mení v priestore a čase, z toho dôvodu neexistuje platná definícia toho čo je alebo nie je spravodlivé. K spoznaniu obsahu sociálnej spravodlivosti je potrebné skúmať z rôznych hľadísk. Vnímanie nám pomáhajú lepšie pochopiť jej čiastkové princípy: výkonnosť, rovnosť, súlad medzi vstupmi a výstupmi, rovnaké príležitosti, potrebnosť. Vždy závisí od konkrétnej situácie, ktorý z uvedených čiastkových princíпов subjekt sociálnej



politiky uprednostní (Dudová a kol., 2018). Hodnotové systémy subjektov realizujúcich politickú moc vymedzujú hranice sociálnej spravodlivosti. Pri napĺňaní sociálnej spravodlivosti smerom od subjektov realizujúcich sociálnu politiku k objektom, je možné v demokratických štátoch sledovať tri základné hodnotové prúdy. Konzervatívno-liberálny, pravicový hodnotový prúd, kde štát zasahuje do prerozdeľovania zdrojov na minimálnej úrovni. V prípadoch ak zasahuje, tak len nepriamo, necháva pôsobiť nástroje trhového mechanizmu. Komplex socialistických, sociálnodemokratických hodnôt predstavuje model v ktorom štát je dominantným subjektom, ktorý výrazne ovplyvňuje mieru prerozdeľovania zdrojov. Tretí hodnotový prúd, „stredový systém“ hodnôt sa vyznačuje vyrovnávaním zásahov štátu a trhu pri prerozdeľovaní ekonomických zdrojov štátu (Geffert, 2018).

Zavedenie trinásteho dôchodku

Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky 25. februára schválili zákon č. 46/2020 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Novelizáciou zákona došlo k zavedeniu trinásteho dôchodku na Slovensku. Plénum o novele rokovalo v skrátenom legislatívnom konaní, pričom za hlasovali poslanecké kluby SMER-SD, SNS, ĽSNS a poslanci Sme rodina počtom 88 poslancov. Vládu v čase prijatia novely tvorili tri politické subjekty; hodnotovo stredoľavý SMER-SD, pravicová SNS a strana stredú Most-Híd.

Nárok na 13. dôchodok a nárok na jeho výplatu má poistenec, ktorý má v novembri kalendárneho roka nárok na výplatu starobného, predčasného starobného, invalidného, vdovského, vdoveckého sirotského alebo sociálneho dôchodku. Suma 13. dôchodku bola stanovená vo výške priemernej sumy príslušnej dôchodkovej dávky vykázananej Sociálnou poisťovňou k 31. decembru kalendárneho roka, ktorý predchádza kalendárnemu, v ktorom sa určuje suma 13. dôchodku (Zákon č. 46/2020). Naša pozornosť je zameraná na starobné dôchodky. Výška sumy 13. dôchodku stanovená touto metódou mala byť 460,40 eur pre každého poberateľa starobného dôchodku.

Vláda touto metódou sa situovala smerom naľavo od stredú na politickom spektre, pre ktoré je charakteristická vyššia miera účasti štátu v sociálnej politike. Zdôrazňuje sa princíp sociálnej solidarity a väčšia miera prerozdeľovania ekonomických zdrojov pre občanov, založených na princípe univerzality bez testovania príjmov.

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky 29. februára 2020 vyhralo hnutie OĽANO so ziskom hlasov 25,02%. Kvórum 5% dosiahli ešte nasledujúce politické subjekty: SMER-SD (18,29%), SME RODINA (8,24%), Kotlebovci-ĽSNS (7,97%), SaS (6,22%) a ZA ĽUDÍ (5,77%). Vládu vytvorila koalícia štyroch subjektov OĽANO, SME RODINA, SaS a ZA ĽUDÍ (5,77%). Nová vládna koalícia orientovaná od stredú napravo pristúpila k úprave mechanizmu trinástych dôchodkov. V mechanizme navrhnutou novou vládnu koalíciou možno sledovať smerovanie k princípu sociálnej spravodlivosti. Pre posúdenie sociálnej spravodlivosti je možné vymedziť aj čiastkové princípy: výkonu a zásluhy, súladu medzi vstupmi a výstupmi, sociálnej potreby, odkázanosti.

Z návrhu zákona o 13. dôchodku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v čase písania príspevku) nárok vzniká poberateľovi starobného, predčasného starobného, invalidného, sociálneho, vdovského, vdoveckého alebo sirotského dôchodku, ktorý má nárok na výplatu tohto dôchodku v decembri kalendárneho roka a má bydlisko na území Slovenskej republiky. Suma 13.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

dôchodku je minimálna mzda, ak sa suma dôchodku alebo úhrn súm dôchodkov je najviac v sume životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa zákona o životnom minime. Suma sa určí podľa vzorca, ak suma dôchodku alebo úhrn súm dôchodkov je vyššia ako suma životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu. Vzorec sa určil ako $TD = MM - 0,18 * (D - \check{Z}M)$; kde TD- suma 13. dôchodku, MM-minimálna mzda, D-suma dôchodku alebo úhrn súm dôchodkov, $\check{Z}M$ - suma životného minima pre jednu plnoletú osobu.

Tabuľka 1 : Výška trinásteho dôchodku

Výška dôchodku v €	13. dôchodok
Do 214,84 €	300 €
300 €	269,34 €
400 €	233,34 €
500 €	197,34 €
600 €	161,34 €
700 €	125,34 €
800 €	89,34 €
900 €	53,34 €
950 €	50 €

Zdroj: Homola 2020

Vláda svojím opatrením sa priblížila k výkonovému modelu sociálnej politiky (resp. synonymá: korporatívny, liberálny, liberálno konzervatívny). Tento základný model charakterizuje znižovanie účasti štátu na realizácii sociálno-politických opatrení. Z hľadiska vynakladania ekonomických zdrojov v komparácii s redistributívnym modelom je tento model šetrnejší. Prerozdelenie benefitov nesmeruje na sociálne skupiny plošne, ale ich pridelovanie je podmienené splnením podmienok ktoré sa sledujú napr. testovaním príjmu objektu, alebo tiež ekonomickou činnosťou pred obdobím vzniku sociálnej udalosti. Prostriedky sú pridelované diferencovane, a to v súvislosti na vyššie uvedené faktory. Na základe diferencovaného prístupu, ktorý je legislatívne zakotvený, možno prostriedky ušetrené pri objektoch, ktoré ich nepotrebujú poskytnúť objektom, ktoré sú na nich odkázané a možno ich poskytnúť v prípade potreby vo väčšom objeme. Opäť možno konštatovať, že jednou zo základných determinánt, ktoré určujú mieru solidarity a sociálnosti systému je hodnotový rebríček politických subjektov, ktoré sa aktuálne podieľajú na výkone moci. Dôraz na výkon objektov pri pridelovaní sociálnych benefitov sa zvyšuje smerovaním do pravej časti politického spektra. Stredopravé politické subjekty ideovo súhlasia s posúvaním miery zodpovednosti za individuálnu situáciu objektov smerom doprava (Geffert, 2014).

POĎAKOVANIE

Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA 1/0290/20 – Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v Slovenskej republike.



ZÁVER

Chápanie skúmaných fenoménov je podmienené základnými piliermi západnej civilizácie. Základné systémy, ktoré vymedzujú západnú civilizáciu sú systémový prístup a hodnotový odkaz starovekého Grécka, kresťanstvo, kresťanské sociálne učenie, moderné a postmoderné politické ideológie. Existuje široké spektrum aplikácie sociálnej spravodlivosti v živote človeka, jednotlivých sociálnych skupín, ale aj spoločnosti ako celku. Sociálna spravodlivosť predstavuje sociálnu hodnotu, ktorá sa často zužuje na spravodlivé prerozdelenie dobie, príležitostí, prostriedkov zabezpečenia medzi jednotlivcov užšej skupiny alebo v rámci celej spoločnosti. Sociálnu spravodlivosť vnímame cez naše súdy, t.j. podľa našich hodnôt a aktuálneho subjektívneho spoločenského postavenia posudzujeme jednotlivé myšlienky, spoločenské konania, ktoré vyhlásujeme za sociálne spravodlivé.

Cieľom príspevku bolo identifikovať uplatnenie princípov sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity vládnych politických subjektov v mechanizme trinástych dôchodkov. Analýza fenoménov sociálnej politiky bola realizovaná na základe sekundárnej analýzy ekonomických a právnych nástrojov upravujúcich podmienky nároku a výšku trinásteho dôchodku vládnymi koalíciami Slovenskej republiky. Vo všeobecnosti bolo zistené, že vláda politických subjektov SMER-SD, SNS a Most - Híd počas funkčného obdobia ktorej sa trinásty dôchodok zaviedol, smerovalo k opatreniu subjektov typických pre stredolávové politické spektrum. Vláda pristúpila k plošnej redistribúcii. Nová vláda vzniknutá po parlamentných voľbách vo februári 2020 predstavila vlastný návrh trinástych dôchodkov. Politické subjekty OĽANO, SME RODINA, SaS a ZA ĽUDÍ novelou pristúpili k výkonovému modelu sociálnej politiky. Prostriedky sú prerozdeľované diferencovane podľa sumy, úhrnu dôchodkov. Zodpovedá to klasickej Titmussovej klasifikácii modelov sociálnej politiky na redistributívny, výkonový, reziduálny.

Zo zistených výsledkov možno konštatovať relatívne chápanie sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity ako fundamentálnych princípov sociálnej politiky, pre ktoré je charakteristická relativita vnímania v priestore a čase. Vo výraznej miere je podmienený na preferenciách vládnuceho politického subjektu, ktoré sociálnu politiku realizujú. Nepopierateľný dopad na sociálne zabezpečenia má aj hospodárska politika. To znamená, že je potrebné zohľadniť aj ekonomický rozmer ale predsa rozhodujúci vplyv má sociálno – politický rozmer.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BAYER, J. 2003. *A politikai gondolkodás története: bevezetés*. Budapest: Orisis. 2003, 420 s. ISBN 963-389-436-0.

BEBLAVÝ, M. 2009. *Sociálna politika*. Prešov: Adin. 2009, 167 s. ISBN 978-80-89244-47-8.

DUDOVÁ, I., STANEK, V., POLONYOVÁ, S. 2018. *Sociálna politika*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. 2018. ISBN 978-80-8168-866-9.

ECCLESHALL, R. et al. 2003. *Political Ideologies. An Introduction*. 3rd edition. London – New York, Routledge.

GARBAČÍK, P. 2013. Legitimita sociálneho štátu. In: *Annales Scientia Politica*. ISSB 1339-0732, 2013, roč. 2, č. 1, p. 84-87.

GEFFERT, R. 2014. *Sociálna politika a jej axiologické orientácie*. Košice: UPJŠ v Košiciach. 2014, 160 s. ISBN 978-80-8152-099-0.



GEFFERT, R. 2015. Sociálna politika ako súčasť verejnej politiky a jej metamorfózy v globalizovanom svete kreovanom volebným výberom (?). In: *Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy II. Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014*. ISBN 977-80-8152-344-1.

GEFFERT, R. 2018. Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010 – 2018. *Annales Scientia Politica*, Vol.7, No. 1 (2018), pp. 77 – 85. ISSN 1339-0732.

HOMOLA, M. 2020. Parlament schválil 13. dôchodky. Koľko nakoniec dostanú penzisti. In: *Pravda*. 21.10.2020 cit.[27.10.2020] Dostupné na internete: <https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/566351-parlament-schvalil-13-dochodky-kolko-v-decembri-dostanu-penzisti/>

HOREHÁJOVÁ, M. 2010. *Spravodlivosť v kontexte princípov sociálnej politiky*. Bratislava: Iura Edition spol. s.r.o. 2010. ISBN 978-80-8078-375-4.

KELLER, J. 2009. *Soumrak sociálního státu*. Praha: Sociologické Nakladatelství. 2 vyd. 2009, 196 s. ISBN 978-80-7419-236-440-7.

KREBS, V. a kol., 2007. *Sociální politika*. Praha: ASPI, a.s. 4.vyd., 2007, 504 s. ISBN 978-80-7357-276-1.

KRÉMER, B. 2009. *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest: Napvirág Kiadó. 2009, 394 s. ISBN 978-963-9697-49-2.

MANNHEIM, K. 1996. *Ideológia és utópia*. Budapest: Atlantisz. 1996, 294 s. ISBN 963-797-873-9.

MATLÁK, J. a kol. 2012. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čenek s.r.o., 2012, 356 s. ISBN 978-80-7380-403-9.

MYLES, J. 2002. A new social contract for elderly? In: ESPRING, A. G., GALLIE, D., HEMERIJCK, A., MYLES, J. Why we need welfare state? A new welfare architecture for Europe. 2002, 130 – 172 pp. Oxfrd: Oxford University Press.

PACZOLAY, P., SZABÓ, M. 1996. *A politikatudomány kialakulása. A politikaelmélet történet az ókortól a huszadik századig*. Budapest: Korona. 1996, 266 s. ISBN 963-903-614-5

PÁL, G. 2018. *Politológia. Betekintés a politika világába*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2018, 269p. ISBN 978-615-5845-95-6.

PÁL, G. 2019. *Politológia. A politika világa a politikatudomány szemével*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft. 2019, 352s. ISBN 978-615-6020-97-0.

ŽIŽKOVÁ, J. 2010. Sociální politika, její postata a základní charakteristika. In: KREBS, V., et al. *Sociální politika*. 5., přepracované a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 504 s.,



LEGISLATÍVNE ZMENY SÚVISIACE S PANDÉMIOU COVID-19 A ICH VPLYV NA VÝKON SAMOSPRÁVY

Marek ŠAFÁR¹⁵

Abstract

The Covid-19 pandemic negatively affected virtually all spheres of life not only in Slovakia but also in the world. The period of struggle with this disease is therefore globally referred to as the corona crisis. Parliaments are adopting legislation aimed at overcoming the pandemic, mitigating its consequences and trying to respond to the current problems caused by the pandemic. It is not surprising that a pandemic also affects the performance of local and regional self-government in Slovakia. The need to respond to the epidemiological situation has been reflected in legislative changes. The subject of this paper is an analysis of the legislative changes adopted that have a direct impact on local and regional self-government, as well as a comparison of the new legislation and previous practice. The main comparative criterion is the number of legal norms that were amended by the laws adopted and which subsequently had an impact on the performance of self-government in Slovakia. The practical benefit of the paper is an up-to-date summary and overview of changes in legislation related to the performance of local and regional self-government and their comparison with current legal and factual practice.

Key words: Legislation, Corona, Emendment, Self-government

ÚVOD

Skutočnosť, že konferencia ktorej výsledkom je táto publikácia sa konala online, prostredníctvom aplikácie, je určitým dôkazom toho, že pandémia koronavírusu zasiahla de facto do každej oblasti života a zasiahla všetky zložky spoločnosti. Legislatíva a ostatné opatrenia prijímané príslušnými úradmi, predovšetkým aktuálne zrejme najznámejšou inštitúciou na Slovensku – a to Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, smerujú na jednej strane k zníženiu rizika ďalšieho šírenia vírusu a na druhej strane reagujú na vzniknutú situáciu a existujúce obmedzenia v jednotlivých oblastiach a legislatívne upravujú vzniknuté problémy a otázky. Prijímané opatrenia zároveň do istej miery podnecujú k určitej kreativite, ktorá pre niekedy „skostnatelý“ štátny aparát nie je príliš vlastná. Pre zachovanie zákonnosti v rozhodovacích procesoch museli prirodzene reagovať aj samosprávy, čo viedlo k viacerým zmenám v ich činnosti.

1 LEGISLATÍVNE ZMENY A COVID-19

Na krízu spôsobenú koronavírusom COVID-19 bolo potrebné reagovať prakticky vo všetkých oblastiach nie len verejných politík, ale aj v oblastiach bežného života.

¹⁵ JUDr. Marek Šafár, Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: maro.safar@gmail.com



Najdiskutovanejšími zmenami, resp. najviac medializovanými, boli predovšetkým zmeny súvisiace so zákonníkom práce a s pracovnoprávnymi vzťahmi, ktoré sa priamo a bezprostredne dotýkajú väčšiny obyvateľov. Tieto zmeny prirodzene majú vplyv aj na samosprávy, nakoľko aj obce a mestá na jednej strane zamestnávajú zamestnancov priamo (spravidla na základe zákona o výkone práce vo verejnom záujme), no tiež môžu byť zriaďovateľmi a spoločníkmi v obchodných spoločnostiach, na ktorých činnosť a fungovanie môže mať vzniknutá kríza významný negatívny dopad. Ako príklad možno uviesť napr. obchodnú spoločnosť Termálne kúpalisko Podhájska, s.r.o., ktorej jediným spoločníkom je obec Podhájska, pričom uvedené termálne kúpalisko má významný vplyv na ráz obce Podhájska, pričom je zároveň dôležitým zamestnávateľom. Vzhľadom na prijaté opatrenia bola, resp. je prevádzka termálneho kúpaliska pozastavená a teda výpadok tržieb je úplný. Obec, resp. tiež iné mestá a obce, ktoré sú zriaďovateľmi a spoločníkmi v obdobných obchodných spoločnostiach, sa prostredníctvom štatutárov a ostatných orgánov týchto spoločností musia so vzniknutou situáciou vysporiadať. Nie je výnimočné, že štatutármi takýchto spoločností sú zároveň starostovia a primátori. Kompetencia zriadiť obchodné spoločnosti je obci daná na základe ustanovenia § 11 ods. 4 písm. l) v zmysle ktorého je obecné zastupiteľstvo oprávnené rozhodnúť o založení, resp. o zrušení obchodných spoločností. Je tak evidentné, že aj zmeny v zákonníku práce majú vplyv na výkon obecnej a regionálnej samosprávy.

Všeobecne zmeny Zákonníka práce a ďalších predpisov z oblasti pracovného práva a práca sociálneho zabezpečenia spočívajú napr. s rozšírením možnosti práce z domu, čo je síce pomerne zaužívaný pracovný benefit v súkromnom sektore, avšak v štátnej a verejnej správe ide o pomerne prevratnú novinku. Zmeny spočívajú tiež v nariadovaní čerpania dovoleniek, nadčasov a náhradného voľna, zavedenie tzv. pandemického ošetrovného, pandemické karanténne nemocenské, predĺženie čerpania dávky v nezamestnanosti či odklad platenia odvodov. Druhá časť opatrení z uvedenej oblasti spočíva v tzv. prvej (a následnej) pomoci. Ide teda o čerpanie príspevkov na udržanie zamestnanosti, alebo úhrady za výpadky tržieb v prípade povinného zatvorenie prevádzok. Z možnosti čerpať finančné prostriedky na tieto účely prirodzene nie sú

vylúčené ani obce (napr. v prípade už zmienených obchodných spoločností, v ktorých sú zriaďovateľmi, resp. spoločníkmi).

1.1 Legislatívne zmeny s priamym vplyvom na výkon samosprávy

Samospráva sa bezprostredne dotýka dotýka života každého jedného občana. Predovšetkým obce, ktoré sú základom územnej samosprávy ako formy verejnej moci v miestnych podmienkach (Palúš. 2020) zohrali dôležitú úlohu napr. v súvislosti s aplikovaním uznesenia vlády o organizácii tzv. celoplošného testovania. V zmysle Uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 665 z 18. októbra 2020, bola vládou uložená priama povinnosť starostom obcí a primátorom miest plniť na svojom území úlohy vyžadované orgánmi štátnej správy v súvislosti s prípravou a vykonaním celoštátneho testovania obyvateľstva na území Slovenskej republiky na prítomnosť ochorenia COVID-19 v čase núdzového stavu.

V súvislosti s priamym výkonom samosprávy a pre riadne zabezpečenie zákonného výkonu samosprávy ako aj preneseného výkonu štátnej správy, boli v reakcii na vznik mimoriadnej situácie spôsobenej koronavírusom prijaté dve, relatívne komplexné právne normy, označované aj ako tzv. zákony o Covid-19. Je to zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii



a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Vplyv tohto zákona je primárne v oblasti justície a ustanovujú sa ním podrobnosti o plynutí lehôt a spôsobe ich počítania – vzhľadom na karanténne obmedzenia, prerušenie súdnych pojednávaní a zákaz vychádzania ako taký.

Ďalším zákonom, ktorý priamo upravuje situáciu v samospráve je zákon č. 73/2020 z. z. ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19. Na mimoriadnu situáciu reagovali príslušné inštitúcie aj mimoriadnymi riešeniami aj z pohľadu národných politík a jedným zo zámerov vlády Slovenskej republiky bolo pripraviť novelizáciu zákona o obecnom zriadení tak, aby mohli obecné, mestské a miestne zastupiteľstvá zasadať a hlasovať v osobnej neprítomnosti. Vzhľadom na pandémie a snahy o čo možno najväčšie obmedzenie pohybu verejnosti je tento zámer logický a má svoje opodstatnenie ako jedno z protipandemických opatrení.

Návrh zákona o niektorých opatreniach v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 bol predložený ako iniciatívny materiál vlády, ktorého účelom je na základe vyhlásenia mimoriadnej situácie uznesením vlády SR č. 111 z 11. marca 2020 a vyhlásenia núdzového stavu uznesením vlády SR č. 114 z 15. marca 2020 z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeného koróna vírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky upraviť niektoré zákony v pôsobnosti ministerstva vnútra tak, aby sa pri ich aplikácii v čo najväčšej miere znížilo riziko ohrozenia verejného zdravia a zároveň, aby boli čo najmenej dotknuté práva občanov pri obmedzenom režime niektorých orgánov verejnej moci. Návrh zákona je de facto súborom noviel vybraných zákonov v pôsobnosti ministerstva vnútra. Dôvodová správa k predloženému návrhu zákona popisuje konkrétne dôvody a ciele, ktoré sa majú prijatím navrhovanej právnej úpravy dosiahnuť. V týchto zákonoch sa navrhuje v oblasti územnej samosprávy umožniť počas krízovej situácie alternatívne spôsoby rokovania obecného (mestského) zastupiteľstva a zastupiteľstva samosprávneho kraja a prerušiť plynutie niektorých lehôt, v oblasti živnostenského podnikania skrátiť minimálnu lehotu na pozastavenie živnosti, predĺžiť platnosť niektorých dokladov vydávaných v pôsobnosti ministerstva vnútra, konkrétne občianskych preukazov, vodičských preukazov, zbrojných preukazov, preukazov a licencií na úseku bezpečnostných služieb, osvedčení o odbornej spôsobilosti na úseku požiarnej ochrany, odložiť plnenie niektorých povinností na úseku evidencie vozidiel a tiež odložiť plynutie niektorých lehôt súvisiacich s výkonom štátnej správy v pôsobnosti ministerstva vnútra. Zákomom sa upravuje tiež poskytovanie plateného služobného voľna z dôvodu karantény príslušníkov ozbrojených zložiek patriacich do pôsobnosti zákona č. 73/1998 Z. z. Prijatým zákonom sa upravuje taktiež zákon o pobyte cudzincov tak, aby cudzinci, ktorí nemôžu z dôvodu krízovej situácie vycestovať a uplynie im pobyt na území Slovenskej republiky, boli chránení pred dôsledkami, ktoré by inak ich neoprávnený pobyt vyvolal. Navrhujú sa tiež zvýšiť pokutu v blokovom konaní za priestupky na úseku civilnej ochrany v čase mimoriadnej situácie na 1000 eur a umožňuje sa, aby niektoré z týchto priestupkov mohli v blokovom konaní ukladať aj orgány Policajného zboru a obecné (mestské) polície. Konkrétne sa to týka priestupkov spáchaných neuposlušnosťou varovných signálov, pokynov a výziev orgánov verejnej moci, právnických osôb a fyzických osôb v súvislosti s plnením úloh podľa zákona o civilnej ochrane obyvateľstva.

Zákon o obecnom zriadení bol konkrétne novelizovaný doplnením nového § 30f. Zmyslom tejto novelizácie je, vzhľadom na potrebu ochrany verejného zdravia, prerušenie lehôt, ktoré súvisia napr. s vyhlásením miestneho referenda, lehotu na uskutočnenie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady ako aj lehoty súvisiace s vyhlásením voľby hlavného kontrolóra obce.

V zmysle Čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky: „Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho



územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon“. Napriek tomu, že referendum je jedným zo základných demokratických inštitútov, v prípade mimoriadnej situácie a núdzového stavu zákonodarca z dôvodu ochrany verejného zdravia dočasne obmedzuje výkon tohto práva. Podľa zákona o obecnom zriadení, ktorý upravuje otázky miestneho referenda, sa referendum musí uskutočniť, ak a) ide o zlúčenie rozdelenie alebo zrušenie obce; zmena názvu obce, b) odvolanie starostu z dôvodov daných zákonom (hrubé porušenie, nefunkčnosť 6 mesiacov alebo petícia 30% obyvateľov), alebo c) ak o to požiada petícia skupiny obyvateľov v počte aspoň 30%. Zároveň miestne referendum sa môže uskutočniť, ak ho vyhlási obecné zastupiteľstvo vo veci dôležitej pre obec. Platné a prijaté miestne referendum je v prípade účasti minimálne nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a pozitívne musela hlasovať nadpolovičná väčšina zo zúčastnených voličov (Horváth, 2017).

Novoprijaté ustanovenie § 30f ďalej umožňuje obci počas krízovej situácie uskutočniť zasadnutie obecného zastupiteľstva prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. Z takto konaného rokovania obecného zastupiteľstva je potrebné vyhotoviť obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam, ktorý sa do 48 hodín po ukončení rokovania zverejní na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, a do piatich dní po ukončení rokovania v podobe zápisnice na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené. Vo výnimočných prípadoch, keď existujú vážne dôvody, pre ktoré nie je možné uskutočniť rokovanie obecného zastupiteľstva, môže obecné zastupiteľstvo počas krízovej situácie prijať uznesenie korešpondenčným hlasovaním v listinnej podobe alebo hlasovaním prostredníctvom elektronických prostriedkov s použitím e-mailových adries poslancov, ktoré boli na tento účel preukázateľne oznámené, ak sa má hlasovanie uskutočniť prostredníctvom elektronickej pošty. Hlasovaním per rollam je však limitované výlučne na prijatie uznesení vo veciach bezprostredne súvisiacich so zabezpečením opatrení na riešenie krízovej situácie, alebo vo veciach, ktoré z dôvodu hrozacej škody neznesú odklad.

Hlasovanie per rollam, môže byť určitým spôsobom rizikové, nakoľko vieme, že zasadnutia zastupiteľstiev sú v prevažnej miere sprevádzané aj primeranou diskusiou o prejednávanej veci. Pri hlasovaní per rollam je takáto diskusia v podstate znemožnená. Riziko môže spočívať aj v prípadnom ovplyvňovaní hlasujúcich, teda poslancov, nakoľko pri takejto forme rokovania a hlasovania absentuje verejná kontrola, ktorá je jedným z pilierov zastupiteľskej demokracie ako takej. Zákonodarca tieto riziká pochopiteľne vníma a hlasovanie per rollam striktno limituje a per rollam hlasovaním nemôže byť prijaté uznesenie v majetkovo právnych veciach, najmä predaj a prevod majetku obce, prenájom majetku obce, kúpa majetku do vlastníctva obce, schválenie úveru a pod..

ZÁVER

Každú aj negatívnu skúsenosť je možné vnímať aj ako príležitosť. Pandémia koronavírusu už napáchala a ešte žiaľ aj napácha ďalšie škody tak na životoch a zdraví, ako aj škody ekonomické. Pre samosprávy bude aj v nasledovnom období citelný výpadok príjmov, nakoľko výška podielových daní sa odvíja od výšky priemernej mzdy v národnom hospodárstve. A tu ekonómovia predpokladajú pokles. Riziko zneužitia núdzovej situácie môže spočívať v tom, že obce budú chcieť operatívne a bez bližšej diskusie v zastupiteľstve riešiť viaceré záležitosti a v pandemických časoch si takéto konanie snažia ospravedlniť rizikom pandémie. Toto samozrejme cesta nie je. Aj z pohľadu verejnej kontroly tak bude potrebné vynaložiť ešte väčšie úsilie pri



sledovaní transparentného konania samospráv – napr. pri zmenách rozpočtu, efektívnosť pri predaji a prenájme nehnuteľností, pri verejnom obstarávaní a podobne.

Čo pozitívne priniesla skúsenosť s pandémiou v kontexte prijatých legislatívnych zmien? Napriek pandémie aj niektoré samosprávy vidia v opatreniach a obmedzeniach určitú príležitosť. Aj v období medzi prvou a druhou vlnou pandémie, kedy už boli opatrenia relatívne uvoľnené a zastupiteľstvá mohli rokovať verejne, niektoré samosprávy pokračovali v započatom trende zvýšiť transparentnosť – napr. dôkladnejším zverejňovaním materiálov, ktoré sú predmetom zasadnutia. V časoch pred pandémiou toto nebolo vôbec bežné a najmä v menších obciach sa stávalo, že materiály, ktoré mali byť predmetom zasadnutia zastupiteľstva boli poslancom predložené až priamo v deň konania na zasadnutí.

Ponaučenie do budúcnosti môže spočívať aj v kladení väčšieho dôrazu na vytváranie dostatočného rezervného fondu ako aj materiálnych zásob pre prípady mimoriadnych situácií. Celoštátne testovanie obyvateľstva na prítomnosť vírusu taktiež ukázalo, že z logistického a organizačného hľadiska dokáže väčšina samospráv kvalitne a operatívne reagovať na meniace sa požiadavky zo strany ústredných orgánov štátnej správy. Na základe tohto zistenia overeného v praktickej a náročnej situácii možno zároveň predpokladať, že aj v súvislosti s pripravovanými reformnými zámermi pre oblasť samospráv, je možné očakávať návrhy na posilnenie kompetencií pre obce.

POUŽITÁ LITERATÚRA

HORVÁTH, P. 2017. Miestne referendum ako nástroj demokracie – skutočná demokracia?. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. Septembra 2017 v Košiciach.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017. s. 71 – 81. ISBN 978-80-8152-542-1.

PALÚŠ, I. 2020. Problémové ustanovenia zákona o obecnom zriadení (so zameraním na orgány obce). In: *PUBLICITY 2020 I. – 30 Rokov verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* 2020. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. s. 36 – 44. ISBN 978-80-572-0089-5

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 73/2020 Z. z. ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19.

Uznesenie vlády SR č. 111/2020.

Uznesenie vlády SR č. 114/2020.

Uznesenie vlády SR č. 665/2020.

MPSVaRSR. 2020. Zmeny súvisiace s ochorením COVID-19. [online]. [cit. DD-MM-RRRR]. Dostupné na internete: <<https://www.employment.gov.sk/sk/socialne-poistenie-dochodkovy-system/socialne-poistenie/legislativne-zmeny/zmeny-suvisiace-s-ochorenim-COVID-19/.html>>.



EURACTIV. 2020. Samosprávy v čase koronakrízy. [online]. [cit. DD-MM-RRRR]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/event/samospravy-v-case-koronakrizy/>>.

ZOMOS. 2020. Môže zastupiteľstvo rozhodovať počas pandémie COVID – 19 o dlhodobom prenájme obecnej nehnuteľnosti spôsobom per rollam? [online]. [cit. DD-MM-RRRR]. Dostupné na internete: <<https://www.zomos.sk/moze-zastupitelstvo-rozhodovat-pocas-pandemie-covid-19-o-dlhodobom-prenajme-obecnej-nehnutelnosti-sposobom-per-rollam/>>.



HODNOTENIE VÝKONU A PRACOVNÉHO SPRÁVANIA ZAMESTNANCOV V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Dominika BERNÁTOVÁ¹⁶

Abstract

Evaluation of the performance and work behaviour of civil servants is carried out through the performance appraisal. The institute of performance appraisal was established in 2017 by the adoption of the new Civil Service Act. The aim of performance appraisal is to provide information that will help managers make decisions, leading to increased motivation and improved individual performance by civil servants. The paper, based on the study of theoretical knowledge and analysis of selected documents and research related to the area, describes the appraisal process and points out the problems related to its implementation. The identified problems suggest that, in practice, the goal of performance appraisal is not being fully achieved.

Key words: *performance appraisal, state government, evaluation of civil servants.*

ÚVOD

Zlepšenie kvality a dostupnosti verejných služieb a schopnosti rýchlo reagovať na zmeny, pri starostlivom riadení verejných zdrojov si vyžaduje efektívne riadenie výkonnosti vo verejnej správe“ (OECD, 2017, s. 140). Jednou z možností, ako prispieť k zvyšovaniu efektívnosti, je zavedenie hodnotenia individuálneho výkonu, ktoré „je považované za jednu z najúčinnějších postupov (praktík) v oblasti ľudských zdrojov“ (Murphy a Cleveland, 1995, In: Staroňová, 2017, s. 9).

Hodnotenie individuálneho výkonu štátnych zamestnancov na Slovensku sa realizuje prostredníctvom služobného hodnotenia. Jeho cieľom „je vytvárať informácie, ktoré pomôžu vedúcim zamestnancom pri prijímaní rozhodnutí v oblasti riadenia ľudských zdrojov tak, aby viedli k zvýšeniu motivácie a k zlepšeniu individuálneho výkonu štátnych zamestnancov“ (Staroňová 2017, s. 13).

Doterajšie skúsenosti ukazujú, že sa tento cieľ nedarí dosahovať úplne. Príspevok sa preto zameriava na problémy, ktoré sa v súvislosti s realizáciou služobného hodnotenia v praxi vyskytujú.

¹⁶ Mgr. Dominika Bernátová, Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika, E-mail: dominika.bernatoval@student.upjs.sk



ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Príspevok na základe štúdia teoretických poznatkov a výskumov z oblasti hodnotenia výkonu a pracovného správania zamestnancov a obsahovej analýzy vybraných dokumentov skúma aktuálnu situáciu a existujúce nedostatky realizácie hodnotenia výkonu a pracovného správania zamestnancov v štátnej správe na Slovensku. V závere navrhuje odporúčania, ako proces hodnotenia zlepšiť tak, aby prinášal žiadané výsledky.

HODNOTENIE VÝKONU A PRACOVNÉHO SPRÁVANIA ZAMESTNANCOV

Hodnotenie zamestnancov predstavuje „proces, v priebehu ktorého organizácia (subjekt hodnotenia) hodnotí kompetentnosť a spôsobilosť zamestnancov (do akej miery pracovná spôsobilosť zodpovedá požiadavkám pracovného miesta), ich pracovný výkon a pracovné správanie a výsledky hodnotenia využíva v kontexte zabezpečenia cieľov organizácie a zabezpečenia potrieb a očakávaní zamestnancov“ (Kravčáková, 2014, s. 104).

Hodnotenie pracovného výkonu znamená aj „pravidelné posudzovanie dosahovaných pracovných výsledkov zamestnancov na základe vopred dohodnutých kritérií výkonnosti“ (Wagnerová, 2008, s. 12) Preto „nevyhnutným predpokladom na vypracovanie efektívneho systému hodnotenia zamestnancov je definovanie adekvátnych kritérií hodnotenia“ (Kravčáková, 2014, s. 106).

Aj keď samotné hodnotenie predstavuje neustále prebiehajúci proces (hodnotiteľ by mal výkon a správanie zamestnanca sledovať počas celého obdobia, mal by si robiť poznámky), Armstrong uvádza, že je „nutné aspoň raz či dvakrát do roka organizovať formálne stretnutie (hodnotiaci rozhovor), za účelom preskúmania a posúdenia pracovného výkonu zamestnanca. Poskytuje to možnosť zamyslieť sa nad rozhodujúcimi problémami pracovného výkonu a rozvoja“ (2007, s. 423).

Najdôležitejšou časťou v procese hodnotenia je podľa Dvořákovéj a kol. (2007) príprava hodnotiaceho rozhovoru. Ak chce hodnotiteľ dosiahnuť ciele hodnotiaceho rozhovoru, musí sa dôkladne pripraviť.

Hodnotenie môže byť zamerané na viacero cieľov naraz, avšak nie v rovnakej miere. Organizácia preferuje rôzne ciele v závislosti od jej personálnej stratégie. Medzi najdôležitejšie ciele hodnotenia patrí:

- „Monitorovať výkon v minulosti vzhľadom k dohodnutým normám a stanoveným cieľom.
- Pomáhať robiť rozhodnutia v oblasti odmeňovania.
- Identifikovať potenciál pracovníka.
- Poskytovať pracovníkovi spätnú väzbu o tom, ako sa mu darí v práci.
- Identifikovať potreby v oblasti rozvoja.
- Poskytovať pracovníkovi príležitosť komunikovať svoje ambície so svojim nadriadeným.
- Zlepšovať výkon v budúcnosti (stanovovanie cieľov a definovanie postupov a podmienok na ich dosiahnutie)“ (Hroník, 2006, s. 23).



HODNOTENIE VÝKONU A PRACOVNÉHO SPRÁVANIA ZAMESTNANCOV V ŠTÁTNEJ SPRÁVE NA SLOVENSKU

Hodnotenie výkonu zamestnancov v štátnej správe je realizované prostredníctvom služobného hodnotenia, ktoré predstavuje nástroj, „ktorým má vedúci zamestnanec hodnotiť štátneho zamestnanca z hľadiska jeho odborných vedomostí, jeho výkonnosti, schopností a kompetentností, ako aj jeho prístup k osobnému rozvoju a vzdelávaniu“ (Rada pre štátnu službu, 2019a, s. 44).

Jeho cieľom „je vytvárať informácie, ktoré pomôžu vedúcim zamestnancom pri prijímaní rozhodnutí v oblasti riadenia ľudských zdrojov tak, aby viedli k zvýšeniu motivácie a k zlepšeniu individuálneho výkonu štátnych zamestnancov“ (Staroňová 2017, s. 13).

„Prostredníctvom služobného hodnotenia je možné presne identifikovať výkonných i nevýkonných úradníkov. Rovnako je na základe zozbieraných dát možné určiť postupy, ako ich motivovať k lepším výkonom, a aký je najvhodnejší plán pre ich ďalšie vzdelávanie a zlepšovanie zručností. Celkovo sa tak môže dosiahnuť vyššia produktivita a spokojnosť štátnych zamestnancov“ (Pracharová, 2019, s. 42).

Služobné hodnotenie má viesť k vyššej motivácii a lepším výkonom štátnych zamestnancov, pri plnení ich úloh. Je tiež jedným z dôvodov, kedy je možné zamestnancovi siahnuť na osobný príplatok (znižiť, zvýšiť, odobrať). Ak by zamestnanec v služobnom hodnotení za kalendárny rok dosiahol neuspokojivé výsledky, služobný úrad mu môže osobný príplatok odobrať. Zákon uvádza, že zvýšiť, znížiť alebo odobrať príplatok, mu je možné aj „na základe úrovne kvality plnenia služobných úloh“ (§132, ods. 2, písm. c, Zákon č. 55/2017 Z. z.).

Zákon o štátnej službe rozlišuje 3 typy služobného hodnotenia:

- Služobné hodnotenie za kalendárny rok

Vykonáva sa za predchádzajúci kalendárny rok vždy najneskôr do 31.1.

- Čiastkové služobné hodnotenie

Ak v priebehu roka (nie vtedy, keď sa má uskutočniť hodnotenie za kalendárny rok) hodnotiteľ, alebo štátny zamestnanec opúšťa príslušné štátnozamestnanecké miesto, (napr. ak má byť odvolaný alebo sa s ním má ukončiť štátnozamestnanecký pomer) vykoná sa čiastkové hodnotenie. Realizuje ho hodnotiteľ, ktorý zamestnanca neriadi a zároveň nemá povinnosť ho hodnotiť. Toto hodnotenie sa stane podkladom pre hodnotenie za kalendárny rok. V tomto prípade sa čiastkové hodnotenie musí vykonať. Môže sa vykonať aj vtedy, keď štátny zamestnanec vykonáva štátnu službu kratšie než šesť mesiacov. V takomto prípade to nie je povinnosť.

- Opakované služobné hodnotenie

Ak štátny zamestnanec získal v hodnotení menej ako 25 b (neuspokojivé výsledky). Uskutoční sa v období od 3 do 6 mesiacov od posledného hodnotenia za kalendárny rok. Ak opätovne dosiahne neuspokojivé výsledky, hrozí mu výpoveď. Štátni zamestnanec je hodnotený svojim priamym nadriadeným alebo komisiou pre služobné hodnotenie. Komisiu zriaďuje generálny tajomník, a tá hodnotí vtedy, ak hodnotenie nebolo vykonané hodnotiteľom.



SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Služobné hodnotenie sa realizuje formou hodnotiaceho rozhovoru. Termín hodnotenia oznamuje hodnotiteľ zamestnancovi minimálne 3 dni pred jeho realizáciou. Štátny zamestnanec je hodnotený v štyroch oblastiach, pričom v každej môže dosiahnuť určitý počet bodov. (Zákon č. 55/2017 Z. z.)

Tabuľka č. 1: Oblasti služobného hodnotenia

HODNOTENÁ OBLASŤ:	MAX. POČET BODOV:
Odborné vedomosti	30 b
Výkonnosť	40 b
Schopnosti a kompetentnosti štátneho zamestnanca	20 b
Prístup k osobnému rozvoju a prístup k vzdelávaniu	10 b

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa § 123, ods. 1, písm. a–d, Zákon č. 55/2017 Z. z..

Počas hodnotiaceho rozhovoru má hodnotiteľ „k dispozícii napríklad komunikáciu, spätnú väzbu, zápisy z porád, poznámky a spisový systém“ (Rada pre štátnu službu, 2020 a). Hodnotiteľ, alebo hodnotiacia komisia počas rozhovoru odôvodní výsledok služobného hodnotenia a odporučí zamestnancovi, ako sa môže zlepšiť v oblastiach, v ktorých vykazuje nedostatky. Je nutné poznamenať, že povinnosť odôvodniť výsledok hodnotenia a navrhnúť odporúčania na zlepšenie výkonu vzniká len v prípade, ak zamestnanec v hodnotení získa menej ako 75 bodov. (Zákon č. 55/2017 Z. z.)

Tabuľka č. 2: Výsledky hodnotenia

VÝSLEDNÉ HODNOTENIE:	BODOVÁ ŠKÁLA:
Vynikajúce výsledky	100 – 90
Veľmi dobré výsledky	89 – 75
Štandardné výsledky	74 – 50
Uspokojivé výsledky	49 – 25
Neuspokojivé výsledky	25 – 0

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa § 123, ods. 2, písm. a–e, Zákon č. 55/2017 Z. z. a § 4, ods. 1–5, Vyhláška ÚV SR č. 136/2017 Z. z.

Počas hodnotiaceho rozhovoru, môže zamestnanec vyzdvihnúť svoje dosiahnuté úspechy v hodnotených oblastiach, počas hodnoteného obdobia a tiež sa môže vyjadriť k výsledku hodnotenia a k návrhom na zlepšenie výkonu. (Zákon č. 55/2017 Z. z.)



Zamestnanec musí oboznámenie so služobným hodnotením potvrdiť svojim podpisom. Ak odmietne služobné hodnotenie podpísať, berie sa to tiež, ako oboznámenie s výsledkom hodnotenia. Znamená to, že oboznámený je dňom podpísania / odmietnutia podpísať služobné hodnotenie. (Zákon č. 55/2017 Z. z.)

V prípade, ak štátny zamestnanec nesúhlasí s hodnotením, môže proti výsledku hodnotenia podať písomnú námietku, a to do 3 pracovných dní odo dňa, kedy sa s výsledkom oboznámil. Námietke sa buď v plnom rozsahu vyhovie, alebo nevyhovie. Ak sa námietke nevyhovie v plnom rozsahu, hodnotiteľ bezodkladne predloží výsledok hodnoteniam, aj so svojim vyjadrením, svojmu priamemu nadriadenému, ktorý následne rozhodne. Ak hodnotila komisia pre služobné hodnotenie, predseda komisie predloží hodnotenie spolu s vyjadrením generálnemu tajomníkovi. Námietka sa prerokuje s hodnoteným štátnym zamestnancom, potom sa vyhodnotí a výsledok sa oznámi hodnotenému aj hodnotiteľovi, resp. komisii, ktorá hodnotila. (Zákon č. 55/2017 Z. z.)

Na základe služobného hodnotenia je možné štátneho zamestnanca odmeniť alebo potrestať. „Na základe výsledku služobného hodnotenia za kalendárny rok mu je možné zvýšiť, znížiť alebo odňať osobný príplatok“ (§132, ods. 2, písm. a, Zákon č. 55/2017 Z. z.). Ak zamestnanec získa v hodnotení menej ako 25 bodov (neuspokojivé výsledky), odníme sa mu osobný príplatok a priznaný späť mu môže byť až na základe priaznivého výsledku opakovaného hodnotenia. Ak by v opakovanom služobnom hodnotení opäť dosiahol neuspokojivé výsledky, služobný úrad je oprávnený dať mu výpoveď. (Zákon č. 55/2017 Z. z.) V prípade vedúcich štátnych zamestnancov je možnosť odvolať ich z funkcie vedúceho štátneho zamestnanca, ak by dosiahli v hodnotení menej ako 50 bodov.

Problémy súvisiace s realizáciou služobného hodnotenia

V roku 2017 bol prijatý nový zákon o štátnej službe, ktorý ustanovil povinné služobné hodnotenie štátnych zamestnancov. Vedúcim štátnym zamestnancom, tak vznikla povinnosť monitorovať a hodnotiť efektivitu práce svojich podriadených. Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe stanovil pravidlá a postup služobného hodnotenia. Podrobnosti upravuje Vyhláška č. 136/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení.

Po prvý krát sa služobné hodnotenie realizovalo v roku 2018, pričom sa hodnotil iba druhý polrok roku 2017 (zákon nadobudol účinnosť až 1.6.2017). Od zavedenia inštitútu služobného hodnotenia už ubehol nejaký čas, a tak je možné hodnotiť jeho vykonávanie v praxi. Od roku 2018 boli realizované prieskumy v orgánoch štátnej správy, ktoré identifikovali množstvo problémov. Pracharová na základe prieskumu identifikovala ako problém napríklad to, že:

- „prednostovia nemajú v rukách nakladanie s finančnými prostriedkami (nevedia adresne odmeniť výkonných úradníkov),
- hodnotia iba vedúcich zamestnancov a často nemajú v rukách priebeh služobných hodnotení na nižších úrovniach,
- služobné hodnotenie sa niekedy využíva na prilepšenie k nízkym platom, čím sa skresľujú výsledky“ (2019, s. 7).



Rade pre štátnu službu (2019, 2020 b) sa v súvislosti s výkonom služobného hodnotenia javí ako problematický:

- Formalizmus.
- Procesné pochybenia.
- Subjektivita hodnotenia.
- Výskyt tzv. odporúčaní od nadriadených služobných úradov, aké by mali byť výsledky služobných hodnotení, nakoľko tieto sa následne premietajú do vzniku nároku na odmenu“ (2019).

V Správe o stave a vývoji štátnej služby za rok 2019 sa uvádza, že „zvýšenie alebo zníženie osobného príplatku v spojení s výsledkami služobného hodnotenia sa reálne nevyužíva“ (s. 45). Nástroj bol využitý iba v 1% zo všetkých im známych vykonaných služobných hodnotení. Zo správy vyplýva, že zvýšenie osobného príplatku sa nevyužíva kvôli nedostatku finančných prostriedkov a zníženie / odobratie kvôli veľkej administratíve a nutnosti prerokovať to s príslušným odborovým orgánom.

Rozhovormi, s prednostami a prednostkami okresných úradov naprieč celým Slovenskom, bolo v roku 2018 zistené, že služobné hodnotenie je vnímané negatívne. Podľa nich služobné hodnotenie neumožňuje v dostatočnej miere motivovať štátnych zamestnancov, kritéria hodnotenia a hodnotiacia stupnica sú nastavené nesprávne a celý proces obnáša veľkú administratívnu záťaž a tiež vysokú mieru subjektivity. Niektorí prednostovia/-tky dokonca označili služobné hodnotenie za nadbytočný inštitút. (Pracharová, 2018)

Počas hodnotiaceho rozhovoru je hodnotenému zamestnancovi poskytnutá spätná väzba. Pozitívna spätná väzba, vo forme slovného ocenenia, resp. pochvaly, má zamestnanca motivovať k lepším výkonom. Z výskumu Pracharovej však vyplýva, že „spätná väzba na motiváciu štátnych zamestnancov nepostačuje a je potrebné ich aj patrične finančne ohodnotiť“ (2018, s. 15).

Čo sa týka finančného ohodnotenia, vedúci zamestnanci majú len obmedzené možnosti, pretože služobné úrady dostávajú na služobné hodnotenie od Ministerstva vnútra SR malý obnos financií, a tak nemajú možnosť motivovať všetkých zamestnancov, ktorí si to zaslúžia. Ak chcú finančne motivovať všetkých s dobrým výsledkom hodnotenia, tak v konečnom dôsledku dostanú odmenení zamestnanci k platu len nízku odmenu, napr. 20 eur, čo pre nich nie je dostatočne motivujúce. Preto sa na niektorých služobných úradoch uchýľujú k tomu, že odmenia len vybraných zamestnancov, čo dosahujú skresľovaním výsledkov služobného hodnotenia. (Pracharová, 2018)

Ako problém sa javí aj fakt, že „prednostovia a prednostky nemajú možnosť priamo voľne rozhodovať o personálnych a ekonomických otázkach na svojich okresných úradoch, a tak majú zviazané ruky napríklad v snahe prilipšiť výšku odmeny najlepším“ (Pracharová, 2018, s.18).

V praxi je problematické aj rozviazanie pracovného pomeru so zamestnancom na základe výsledku služobného hodnotenia. Súvisí to napríklad s nízkym finančným ohodnotením a tiež zdĺhavým procesom prijímania nového zamestnanca. Na okresných úradoch sú nízke mzdy, a preto je ťažké nájsť kvalitných ľudí. Nekvalitných zamestnancov ale vedúci prepustiť nechcú, pretože by museli čakať dlhú dobu na novú posilu (kvôli náročnosti a zdĺhavosti procesu). V



služobnom hodnotení tak radšej zaklamú a dajú zamestnancom lepšie hodnotenie, než by mali pol roka hľadať nového zamestnanca. Podľa Pracharovej „vo všeobecnosti platí, že veľká časť nespokojnosti so služobnými hodnoteniami súvisí s tým, že sa v praxi nedarí dosiahnuť niektoré ciele, pre ktoré sa daný proces zavádzal“ (2018, s. 19).

ZÁVER

Ako bolo spomenuté v úvode, cieľom služobného hodnotenia je „vytvárať informácie, ktoré pomôžu vedúcim zamestnancom pri prijímaní rozhodnutí v oblasti riadenia ľudských zdrojov tak, aby viedli k zvýšeniu motivácie a k zlepšeniu individuálneho výkonu štátnych zamestnancov“ (Staroňová 2017, s. 13).

V praxi sa však tento cieľ nedarí naplňať, pretože vedúci zamestnanci nemajú možnosť voľne rozhodovať o personálnych a finančných otázkach, a tak nedokážu využiť všetko, čo služobné hodnotenie ponúka. Vedúci štátni zamestnanci síce majú možnosť odmeniť zamestnancov, ale často krát nie je dostatok financií, aby to mohli urobiť. Čiže, aj keď zamestnanec podáva nadpriemerné výkony, nedokážu ho adekvátne odmeniť a tým motivovať. Vynára sa tak otázka, ako potom môžu vedúci štátni zamestnanci riadiť svojich podriadených, keď im v rukách chýba základný motivačný nástroj?

V dôsledku identifikovaných nedostatkov sa realizácia služobného hodnotenia stáva „formalitou“, čím sa vytráca význam tohto inštitútu, a preto by mali nájsť vhodné riešenia, ako proces upraviť. Jedným z riešení by mohlo byť rozšírenie rozhodovacej právomoci vedúcich zamestnancov v oblasti personálnych a finančných otázok, aby mohli využívať všetky možnosti, ktoré im ponúka služobné hodnotenie (napríklad motivovať zamestnancov finančnou odmenou). Objektívnosť procesu je z časti zabezpečená možnosťou podať námietku proti výsledku služobného hodnotenia. Prax ukázala, že to nestačí a preto je potrebné prispieť k zvýšeniu objektívnosti ešte viac. Je to možné napríklad:

- kvalitnou prípravou a informovanosťou vedúcich zamestnancov, ktorí nasledujú presné štandardy a relevantné kritériá v hodnotení výkonnosti,
- obojstrannou komunikáciou v procese hodnotenia výkonnosti, vrátane vstupov štátnych zamestnancov,
- zabezpečením poskytovania spätnej väzby,
- rôznymi mechanizmami vyvodzovania zodpovednosti“ (Pracharová, 2018, s. 11).

Pocit veľkej administratívnej záťaže je možné vyriešiť napríklad tým, že si hodnotitelia budú robiť priebežné poznámky a pripravovať podklady pre hodnotenie, počas celého sledovaného obdobia, a tak nebudú mať v čase realizácie služobného hodnotenia negatívne pocity.

Tiež by bolo užitočné, ak by centrum (Ministerstvo vnútra SR) konzultovalo identifikované problémy s hodnotiteľmi, vypočulo ich návrhy na zlepšenie a aplikovalo ich do praxe, pretože kto im vie pomôcť, ako zlepšiť výkon služobných hodnotení lepšie, než tí, ktorí sa ho reálne zúčastňujú?

POUŽITÁ LITERATÚRA

ARMSTRONG, M. 2007. Řízení lidských zdrojů. 10. vydání. Praha: Grada Publishing a. s. ISBN 978-80-247-1407-3



DVOŘÁKOVÁ Z. a kol. 2007. Management lidských zdrojů. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-893-4

Európska komisia. 2017. Quality of Public Administration a Toolbox for Practitioners. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [online]. [cit. 18-10-2020]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb4789b3-d581-11e7-a5b9-01aa75ed71a1/language-en>

HROŇÍK, F. 2006. Hodnocení pracovníků. Praha: Grada Publishing a. s. ISBN 80-247-1458-2

KRAVČÁKOVÁ G. 2014. Manažment ľudských zdrojov. [elektronický zdroj]. ISBN 978-80-8152-219-2. Dostupné z: https://unibook.upjs.sk/img/cms/2014/fvs/manazment_ludskych_zdrojov.pdf

OECD. 2019. Government at a Glance. Paris: OECD Publishing. ISSN: 2221-4399. [online]. [cit. 18-10-2020]. Dostupné z: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en

OECD. 2011. Government at Glance. Paris: OECD Publishing. ISSN: 2221-4399. [online]. [cit. 18-10-2020]. Dostupné z: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en

PRACHAROVÁ, V. 2019. Budovanie odbornosti na okresných úradoch: Čo zmenil nový zákon o štátnej službe? SGI. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. ISBN: 978-80-973347-3-4

PRACHAROVÁ, V. 2018. Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR: Bez cieľa a bez účinku? SGI. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. ISBN: 978-80-89957-10-1

Rada pre štátnu službu. 2019. Newsletter Rady pre štátnu službu. Ročník 2, III. štvrťrok. [online]. [cit. 18-10-2020]. Dostupné z: https://radaprestatnuslužbu.vlada.gov.sk/data/files/7495_newsletter-rss-3_2019.pdf

Rada pre štátnu službu. 2020 a. Newsletter Rady pre štátnu službu. Ročník 3, II. štvrťrok. [online]. [cit. 18-10-2020]. Dostupné z: https://radaprestatnuslužbu.vlada.gov.sk/data/files/7583_newsletter-rss-02_2020.pdf

Rada pre štátnu službu. 2020 b. Newsletter Rady pre štátnu službu. Ročník 3, I. štvrťrok. [online]. [cit. 18-10-2020]. Dostupné z: https://radaprestatnuslužbu.vlada.gov.sk/data/files/7535_newsletter-rss-01_2020.pdf

STAROŇOVÁ, K. 2019. Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission, Government Office of Slovakia, EUPAN. ISBN 978-80-972653-2-8

WAGNEROVÁ, I. 2008. Hodnocení a řízení výkonnosti. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a. s. ISBN 978-80-247-2361-7

Zákon č. 369/2017 Z. z o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Vyhláška Úradu Vlády Slovenskej republiky č. 136/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení



Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2019.





FUNGOVANIE OBČIANSKÝCH ZDRUŽENÍ V OKRESE PIEŠŤANY

León RICHVALSKÝ¹⁷

Abstract

Over the last thirty years, civic associations in Slovakia have undergone extensive development, which has transformed their functioning to the current form, where they not only fulfill the role of a leisure platform for citizens, but also act as a partner of the government in the decision-making process as well. Apart from the period from 1918 to 1938, we can talk about free associating in the conditions of democracy only after the democratic transition in 1989. Developments in the areas of civil society and associations in the Slovak Republic must therefore be examined with emphasis on this historical fact. We look at the dynamics of this topic within the Piešťany district during the years from 1990 to 2019, using data about the establishing of civic associations from the Register of Non-Governmental Organizations. We analyze the development of civic associations in our area in terms of historical development as well, based on scholarly literature. We also compare the current situation in the Piešťany district with public opinion about the usefulness of non-governmental organizations. The growing trend for establishing civic associations in the district of Piešťany, together with the support of these activities by the government are positive indicators of the development of civic associations in the Slovak Republic.

Key words: Civic association, Society, Associating, Civil society.

ÚVOD

Združovanie sa je z pohľadu histórie jav, ktorý sprevádza ľudstvo od jeho počiatkov. Keď sa zameriame na združovanie na úrovni občanov, teda členov organizovanej spoločnosti obývajúcich spoločné štátne útvary, najčastejšie je uvádzané obdobie antického Grécka a Ríma. Toto historické obdobie sa v odbornom diskurze považuje za pôvodcu ideí demokracie, vlády ľudu v priamej forme, ktorej prvky nachádzame vo väčšine moderných štátnych zriadení. (Miller a kol., 2000) V období stredoveku boli najčastejšou formou združovania bratstvá a cechy, v neskoršom období začali fungovať aj tzv. učené spoločnosti. Práve prostredníctvom učených spoločností sa v osemnástom storočí začali realizovať snahy o národné a jazykové sebaurčenie Slovákov. Významnú úlohu mal v tomto kontexte spolok sídliaci v Trnave, Slovenské učené tovarišstvo, ktoré okrem šírenia nových poznatkov vydávalo literatúru v bernolákovčine. (Dudeková, 1998) V devätnástom storočí tieto snahy pokračovali vo vznikajúcich meštianskych spolkoch, v ktorých sa emancipačné snahy znásobili vlnou nacionalizmu a revolúcií, ktorá sa šírila po európskom kontinente. V tomto období v Trnave vznikol aj Spolok svätého Vojtecha, ktorý v rámci svojej vydavateľskej činnosti šíril štúrovskú

¹⁷ PhDr. León Richvalský, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Law and Society, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, E-mail: leon.richvalsky@ucm.sk



slovenčinu. Zakladateľ tejto stále činnej trnavskej inštitúcie, Andrej Radlinský, bol zároveň spoluzakladateľom Matice slovenskej.

V priebehu dvadsiateho storočia došlo v rámci združovania k zásadným zmenám. Združovanie v prvej Československej republike prebiehalo prvýkrát v podmienkach demokracie, tento stav sa však vznikom vojnového Slovenského štátu obmedzil a v obmedzenom a kontrolovanom režime fungoval aj počas neslobody, teda v období od roku 1948 až po zánik režimu koncom roka 1989. Občianske združovanie však zohralo významnú úlohu aj v tomto období, kedy aktivitami na vtedy nelegálnej a prenasledovanej úrovni dopomohlo k odstráneniu totalitného režimu a demokratickej tranzícii. Z prostredia disidentských skupín a občianskeho aktivizmu sú v tomto kontexte dôležité kritické vyhlásenia ochrancov životného prostredia či nekomunistických intelektuálov, ale najmä študentské a náboženské demonštrácie, ktoré vyvrcholili v podobe Sviečkovej manifestácie. (Katrebová-Blehová, 2014) Združovanie na nepolitických úrovniach bolo však aj v tomto období prítomné vo forme masových organizácií Národného frontu, v rámci ktorého pôsobili združenia a spolky pokrývajúce voľný čas a rozvoj všetkých vekových a záujmových kategórií.

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

V rámci tohto príspevku využívame viaceré metodologické postupy vychádzajúce zo základných princípov logiky, primárne analýzu a syntézu. Analýza je metóda, ktorú sme využívali pri detailnom skúmaní našej témy, v podobe procesu rozloženia javu na jeho jednotlivé súčasti. Tie sme mohli následne skúmať oddelene. (Ochrana, 2019) Analýzu aplikujeme na zdroje informácií, v našom prípade publikácie a texty týkajúce sa problematiky občianskeho združovania uvedené v použitej literatúre. Syntéza predstavuje opačný proces ako analýza, skladanie častí do celku, jej výsledkom je však formulácia novej myšlienky. (Pružinský, Mihalčová, Jeleňová, 2011) Prostredníctvom syntézy informácií z analyzovaných zdrojov sme získali prehľad o súčasnom stave občianskeho združovania, jeho význame v modernej spoločnosti, ale aj o faktoroch, ktoré jeho doterajší vývoj v rámci SR ovplyvnili. Čerpali sme z vedeckých monografií, zborníkov, časopisov aj učebníc, použili sme taktiež legislatívne zdroje v podobe zákonov týkajúcich sa problematiky občianskeho združovania a jeho rôznych foriem. Taktiež sme analyzovali dostupné údaje štátnych orgánov a inštitúcií v podobe registrov a evidencií Ministerstva vnútra SR, či dát Štatistického úradu SR. Vychádzali sme aj zo zdrojových dát evidencie občianskych združení poskytnutých tlačovým odborom Ministerstva vnútra SR na základe žiadosti podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

Z teoretického hľadiska je problematika združovania spolu s občianskou spoločnosťou a celkovým fungovaním tretieho sektora spájaná s kvalitou demokracie, resp. so stupňom demokratizácie konkrétneho režimu.

Toto úzke prepojenie občianskej aktivity a štátu nepochádza len z podstaty demokracie ako takej, ale aj z dôležitosti funkcií, ktoré tretí sektor zabezpečuje. Bútora (1998) definuje desať základných funkcií mimovládnej sféry, ktoré sú prostredníctvom neziskových organizácií, teda občianskeho združovania, v spoločnosti zabezpečované.

- Formulácia a tlmočenie občianskych požiadaviek



- Uchovávanie plurality
- Mienkotvorná funkcia
- Spoločensko-integračné pôsobenie
- Politicko-socializačná funkcia
- Kontrolná funkcia
- Poskytovanie služieb a verejných statkov
- Terén pre sociálne experimenty a inovácie
- Prevencia a riešenie konfliktov
- Rozmnožovanie spoločenského bohatstva

Macháček (2015) zdôrazňuje aj funkciu edukácie mládeže, ktorá je nevyhnutnou v každej krajine prechádzajúcej modernizačnými procesmi. V tejto súvislosti uvádza občiansku participáciu mládeže v mimoškolskom čase, kde je otvorený priestor pre viaceré formy združovania. Ako príklady uvádza občianske združenia s účasťou detí a mládeže, združenia špeciálne určené pre mládež, neformálne občianske iniciatívy a hnutia, ale aj mládežnícke parlamenty na miestnej úrovni. Autor tejto oblasti prikladá význam z dôvodu, že výchova k demokratickému občianstvu v rámci rodiny a školy je bez praktických skúseností účinná len čiastočne.

MOŽNOSTI OBČIANSKEHO ZDRUŽOVANIA V SR A V OKRESE PIEŠŤANY

V súčasnosti je možné občianske združovanie realizovať viacerými spôsobmi, primárne v rámci mimovládnych neziskových organizácií. Združovanie prebieha aj na iných úrovniach ako občianskej, napr. v politických stranách a hnutiach, vo veci zárobkovej činnosti, alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolání, v cirkvách a náboženských spoločnostiach, alebo v rámci výkonu poľovného práva. (Zákon 83/1990 Zb). Predmetom nášho záujmu sú však organizácie pôsobiace primárne ako vyjadrenie občianskej spoločnosti, v ktorých môže slobodne participovať každý občan, resp. nestáva sa členom či podporovateľom pôsobením externých vplyvov, iba na základe svojej vôle a presvedčenia. Z pohľadu politicky normatívneho je táto súvislosť umocnená, keďže politické strany sa orientujú primárne na politickú súťaž, voči ktorej sa tretí sektor vymedzuje, cirkvi majú napriek spoločným znakom rozdielne fungovanie v rámci dobrovoľnosti a samosprávnosti a napr. záujmové združenia právnických osôb sa líšia najmä v otázke neziskovosti. (Strečanský – Murray Svidroňová – Andrejkovič, 2017) Medzi MNO (mimovládne neziskové organizácie) v najväčšej miere podporujúce občiansku spoločnosť a jej rozvoj teda zaradujeme:

**Tabuľka 1 Subjekty občianskeho združovania v SR a ich počet k 31. decembru 2019**

Typ MNO	Počet
Nadácie	745
Neinvestičné fondy	588
Neziskové organizácie poskytujúce verejnoprospešné služby	3 332
Občianske združenia	55 854
Odborové organizácie a zamestnávateľské organizácie	2 958
Organizácie s medzinárodným prvkom	118
Spolu	63 595

Zdroj: Evidencia občianskych združení, 2020

Pri komparácii sledovaných subjektov tretieho sektora v rámci Slovenskej republiky konštatujeme markantnú prevahu občianskych združení. Keďže predstavujú najrozšírenejší spôsob občianskeho združovania a organizuje sa v nich najväčšia časť občanov, zvolili sme ich ako predmet nášho výskumu.

Okres Piešťany sme si na detailnú analýzu vybrali z niekoľkých dôvodov. Pri vyjadrení počtu občianskych združení v okresoch Trnavského kraja na 1000 obyvateľov je okres Piešťany druhým najpočetnejším, hneď za okresom Trnava. Okresné mesto Piešťany je sídlom kúpeľov, čo v rámci okresu pozitívne vplýva na cestovný ruch. Mesto Piešťany je zároveň centrom viacerých športov, kam patria okrem hokeja, futbalu, basketbalu, tenisu či plávania aj vodné pólo, kajak, vodné lyžovanie a golf. (Športové kluby a združenia, 2020).

V okrese Piešťany bolo ku dňu 31.12.2019 registrovaných 625 občianskych združení. Združenia sme rozdelili na štyri kategórie podľa hlavného zamerania ich činnosti. Občianske združenia so zameraním na šport, či už v rámci športových klubov a zapájania sa do súťaží alebo na úrovni rekreačnej, sme zaradili do kategórie „Športové kluby a teamy“. Občianske združenia poskytujúce pomoc ľuďom v núdzi, zdravotné a opatrovateľské služby, rehabilitáciu a charitatívne služby sme zahrnuli v kategórii „Zdravotná a sociálna starostlivosť, charita, pomoc“. Združenia zamerané na záľuby, rozvíjanie nových zručností, voľnočasové aktivity sme spolu s detskými a seniorskými združeniami zaradili do kategórie „Záujmy, voľný čas, detské a seniorské združenia“. Subjekty poskytujúce vzdelávacie a osvetové služby, ochranu zvierat, prírody, pamiatok ale aj právnu pomoc sme uviedli pod spoločnou skupinou „Rozvoj spoločnosti, profesijné záujmy, ochrana prírody a zvierat“. Koľko združení a v ktorej kategórii je aktuálne v okrese Piešťany aktívnych uvádzame v nasledujúcej tabuľke.

**Tabuľka 2 Počet občianskych združení aktívnych k 31. decembru 2019 v okrese Piešťany v štyroch stanovených kategóriách**

Mestá a obce	A*	B*	C*	D*
Piešťany	145	48	120	109
Vrbové	9	3	16	5
Banka	4	2	6	5
Bašovce	1	0	0	0
Borovce	3	1	2	0
Dolný Lopašov	1	0	3	3
Drahovce	1	1	7	2
Dubovany	1	0	1	0
Ducové	0	0	0	0
Hubina	1	0	2	1
Chtelnica	2	0	4	2
Kočín-Lančár	1	0	2	1
Krakovany	2	0	8	3
Moravany nad Váhom	5	2	5	2
Nižná	3	0	1	0
Ostrov	2	2	4	0
Pečeňady	2	1	2	1
Prašník	3	0	3	0
Rakovice	1	0	1	1
Ratnovce	2	0	3	2
Sokolovce	3	0	3	0
Šípkové	1	0	0	0
Šterusy	1	0	1	1
Trebatice	2	1	8	1
Veľké Kostolány	3	0	3	7
Veľké Orvište	3	0	4	2
Veselé	1	0	3	1
Spolu	203	61	212	149

Zdroj: Evidencia občianskych združení, 2020

*** Legenda**



A - Športové kluby a teamy

B - Zdravotná a sociálna starostlivosť, charita, pomoc

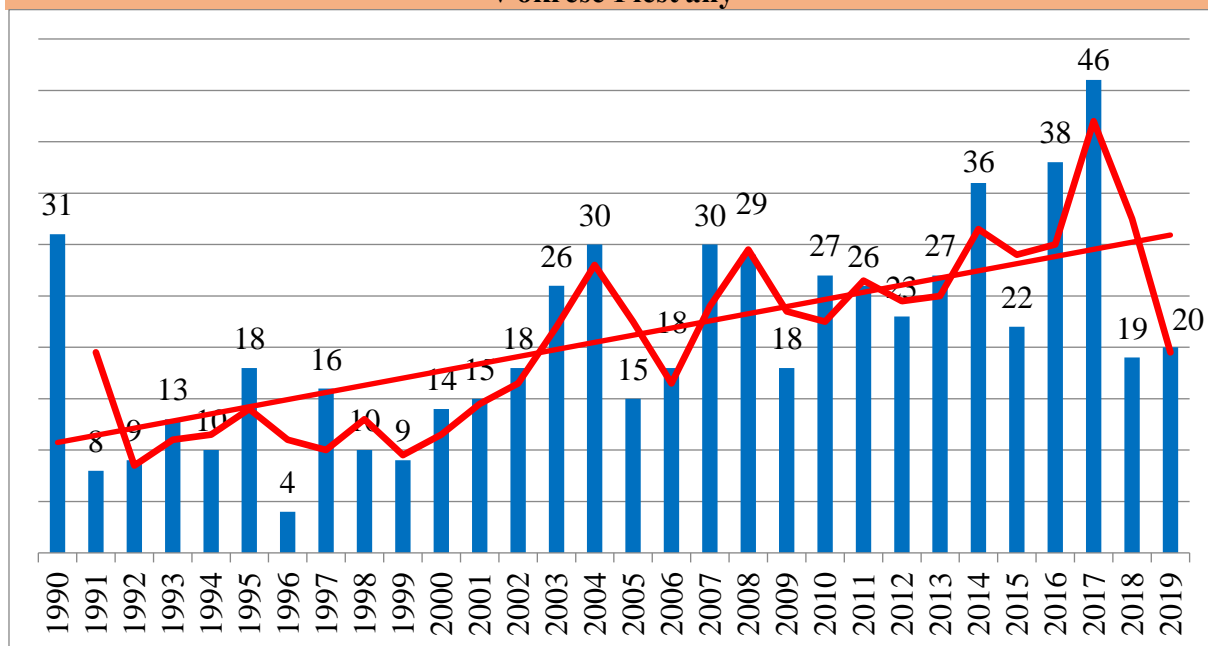
C - Záujmy, voľný čas, detské a seniorské združenia

D - Rozvoj spoločnosti, profesijné záujmy, ochrana prírody a zvierat

Po sčítaní všetkých miest a obcí konštatujeme, že najviac občianskych združení je aktívnych v kategórii „Záujmy, voľný čas, detské a seniorské združenia“ a naopak najmenej pôsobí v oblasti „Zdravotná a sociálna starostlivosť, charita, pomoc“. Zaujímavá situácia je v súčasnosti v obci Ducové, v ktorej nepôsobí žiadne občianske združenie napriek tomu, že s počtom obyvateľov 459 nie je v okrese Piešťany najmenšou obcou – tou je obec Šípkové s 297 obyvateľmi, ktorá má jedno občianske združenie.

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Keď sa na tento výsledok pozrieme z hľadiska verejnej mienky o užitočnosti jednotlivých aktivít mimovládnych neziskových organizácií, početnosť združení v týchto oblastiach v okrese Piešťany s názorom verejnosti nekorešponduje. Ako uvádza Bútorová (2017), vo výskume z roku 2016 sa na prvých piatich miestach užitočnosti umiestnili (v tomto poradí): pomoc pri riešení zdravotných problémov, poskytovanie sociálnych služieb ľuďom v núdzi, pomoc problémovej mládeži a deťom, obhajoba občianskych záujmov pri spoločenských konfliktoch a rozvoj a ochrana životného prostredia. Prvé tri funkcie, označené verejnosťou ako najužitočnejšie, patria do kategórie s najmenším zastúpením občianskych združení, teda „Zdravotná a sociálna starostlivosť, charita, pomoc“. Štvrtá a piata funkcia na rebríčku užitočnosti spadá pod kategóriu. Rozvoj spoločnosti, profesijné záujmy, ochrana prírody a zvierat“, v rámci ktorej je početnosť združení na predposlednej pozícii, teda tretej zo štyroch. Napriek nášmu počiatočnému predpokladu vyplývajúcejmu z prieskumov verejnej mienky, v ktorých sú za najdôležitejšie označované mimovládne organizácie poskytujúce zdravotné služby a sociálnu pomoc, sú v okrese Piešťany najpočetnejšou skupinou voľnočasové občianske združenia, teda tie v našom výskume spadajúce do kategórie. Záujmy, voľný čas, detské a seniorské združenia“. Tie, ktoré poskytujú služby v oblasti označenej verejnosťou ako najdôležitejšej, sú paradoxne najmenej početné. V našom príspevku je to kategória „Zdravotná a sociálna starostlivosť, charita, pomoc.“

Graf 1 Vývojový trend vzniku občianskych združení aktívnych k 31. decembru 2019 v okrese Piešť'any


Zdroj: Evidencia občianskych združení, 2020

Okres Piešť'any vykazuje vo veci zakladania občianskych združení niekoľko charakteristík, ktoré môžeme vysvetliť v kontexte daného obdobia. Rok 1990 v tomto kontexte znamenal hromadné zakladanie občianskych združení, ktoré prebiehalo v dôsledku zmeny politického režimu, kedy došlo k zrušeniu masových spoločenských organizácií s centralizovaným riadením podliehajúcim totalitnému režimu. V nasledujúcich rokoch sa situácia diametrálne zmenila a až do roku 1997 bolo zakladanie nových občianskych združení utlmené. Obdobie deväťdesiatych rokov, konkrétne obdobie medzi rokmi 1991 až 1999, môžeme teda označiť v tomto kontexte za najmenej plodné. Vtedajšia vláda tretí sektor a neziskové organizácie považovala skôr za konkurenciu a nátlakovú platformu opozície, čo sa v druhej polovici tohto obdobia stalo do istej miery pravdou, nakoľko vláda svojim autoritárskym prístupom mnohých odborníkov a opozičných predstaviteľov vytlačila práve do neziskových organizácií. (Bútora, 2010) Tento antagonizmus vyvrcholil parlamentnými voľbami v roku 1998, čomu predchádzala kampaň neziskových organizácií s cieľom podporiť volebnú účasť a záujem verejnosti o politickú situáciu. Tieto skutočnosti sa do istej miery mohli pozitívne odzrkadliť na počte občianskych združení založených v rokoch 1995 a 1997, ktorý bol výrazne vyšší ako v rokoch predchádzajúcich a aj nasledujúcich.

O významnom náraste počtu vznikajúcich občianskych združení môžeme v kontraste so situáciou v predchádzajúcom období hovoriť v rokoch 2002 až 2004, počas ktorých sa počty v priemere zdvojnásobili a narastali. Tento vývoj možno pripísať postaveniu neziskového sektora, ktoré sa vplyvom novej vlády zlepšilo (Bútora, 2010), ale aj zavedeniu mechanizmu daňovej asignácie, ktorý znamenal pre občianske združenia ďalší zdroj financií. V roku 2004 boli daňové asignácie rozšírené aj na právnické osoby a SR vstúpila do EÚ, čím sa pre MNO významne rozšírili možnosti finančnej podpory a vzrástla motivácia zakladať nové subjekty.

Po poklese v rokoch 2005 a 2009 došlo k opätovnému nárastu a kulminácii v rokoch 2014 a 2016 a 2017, ktoré počtom novo založených občianskych združení prekonal rok 1990. Tento vývoj do určitej miery pripisujeme legislatívnemu vývoju, keďže v tomto období došlo



k viacerým novelizáciám zákona o združovaní, napr. zákonmi o poľovníctve (2009), o dobrovoľníctve (2011), o dobrovoľnej požiarnej službe (2011) a o športe (2015). Rozvoj združovania a občianskej spoločnosti je aj v záujme vlády, ktorá v tejto oblasti vyvíja viaceré aktivity a kontinuálne rozširuje spoluprácu s MNO. V roku 2011 bola zriadená pozícia Splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a v roku 2012 aj Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie. (Rozvoj občianskej spoločnosti, 2020). Svoj význam ukazoval taktiež spomínaný asignačný mechanizmus, ktorého fungovanie sa v priebehu rokov reformami zefektívnilo a každoročne prinášal vyššie výnosy, čo dokazovalo spoločenskú podporu neziskového sektora a mohlo byť ďalšou motiváciou pre zakladanie nových združení.

V roku 2020 (ku dňu 31. Augusta 2020) vzniklo v okrese Piešťany zatiaľ 14 nových občianskych združení, z ktorých je jedno zamerané aj na aktuálnu problematiku krízy spojenej s pandemiou COVID-19: Iniciatíva slovenských maloobchodníkov. (Evidencia občianskych združení, 2020) Toto občianske združenie obhajuje záujmy podnikateľov v maloobchode, gastronómii a službách. Vzniklo ako reakcia na pandémiu a ňou spôsobené problémy a obmedzenia, aktuálne funguje ako občianske združenie s členskou základňou viac ako 100 členov s takmer 1000 prevádzkami na území celej SR. (Hlavné ciele združenia, 2020) Ich primárnym cieľom je formulovať a chrániť záujmy maloobchodných prevádzok, byť komunikačnou platformou pre zdieľanie praktických skúseností, pre vzájomnú spoluprácu, podporovať mediálnu prezentáciu tejto problematiky, ale aj viesť konštruktívny dialóg s vládou SR. V závere mája sa napríklad konalo stretnutie zástupcov tohto združenia s ministrom hospodárstva Richardom Sulíkom a zástupcami prenajímateľov podnikateľských priestorov. (Iniciatíva slovenských maloobchodníkov víta, že vláda..., 2020) Vznik tohto subjektu ukazuje, že prostredníctvom občianskeho združenia je možné spojiť jednotlivcov aj podnikateľské subjekty na celoslovenskej úrovni a priamo vstupovať do kreovania vládnych nariadení, konštruktívne ich kritizovať a ponúkať alternatívne riešenia. Zároveň aj súčasná vláda prejavila ústretový krok v podobe stretnutia a stále prebiehajúcej komunikácie s týmto občianskym združením, čím dokazuje význam týchto subjektov pre spoločnosť.

POĎAKOVANIE

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu „Dynamika vývoja občianskych združení na Slovensku so zameraním na okres Piešťany.“ s poradovým číslom FPPV-46-2020. Projekt bol financovaný z Fondu pre podporu výskumu Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave.

ZÁVER

Občianske združovanie je v podmienkach Slovenskej republiky dynamickou súčasťou politického systému, ktorá za posledných tridsať rokov demokratického režimu prešla viacerými podstatnými zmenami. V rámci mimovládnych organizácií bolo v závere roka 2019 aktívnych takmer 64 000 organizácií založených na princípe dobrovoľnosti a občianskej spoločnosti, z čoho väčšinu tvorili práve občianske združenia s počtom 55 854 jednotlivých subjektov. Občianske združovanie však nemá len charakter voľnočasových aktivít, je dôležitým prvkom v každom demokratickom režime. Význam združovania, občianskej spoločnosti a mimovládnych organizácií je zachytený nie len v odbornej literatúre, ale najmä v praxi. Práve



tieto organizácie (a v podstate celý tretí sektor) majú za úlohu dopĺňať štát a trh v oblastiach, ktoré sú nedostatočne pokryté. Aktivity a služby ktoré neprinášajú finančný zisk, verejnoprospešné funkcie, filantropia či ochrana záujmov rozličných skupín sú oblasťou, podľa ktorej môžeme hodnotiť úroveň zrelosti danej spoločnosti.

Občianske združovanie však môže mať aj podobu ochrannej vrstvy spoločnosti pred politickými rozhodnutiami, v podobe konštruktívnej kritiky vlády, vypracovania alternatívnych politických riešení alebo politických a spoločenských think-tankov plniacich funkciu strážnych psov demokracie. (V tomto kontexte sa niektoré mimovládne organizácie nazývajú strážcami demokracie, tzv. „watchdogs“ a dôležitosť tejto funkcie pripisuje aj Schneider (2003) či Vašečka (2004). Na úrovni týchto združení a subjektov môžu občania priamo zasahovať do procesu vytvárania politických rozhodnutí, ktoré by iným spôsobom nedokázali formulovať ani artikulovať. Je preto aj v záujme štátu podporovať túto oblasť a pripraviť jej vyhovujúce podmienky na rozvoj. Od roku 2011 je na problematiku združovania a občianskej spoločnosti kladený zo strany štátu dôraz, o čom svedčí aj vytvorenie pozície Splnomocnenca Vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a Rady vlády pre MNO. Súčasná vláda má podľa svojho programového vyhlásenia rovnakú tendenciu v tomto trende pokračovať a ďalej ho rozširovať, čo spolu s dlhodobou stúpajúcim trendom zakladania nových občianskych združení nie len v okrese Piešťany vytvára dobrú prognózu pre ďalší rozvoj občianskeho združovania.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BÚTORA, M. 1998. Tretí sektor vo svete a u nás. In *Čítanka pre neziskové organizácie*. Bratislava : Centrum prevencie a riešenia konfliktov, 1998. 199 s. ISBN 80-967890-5-8

BÚTORA, M. 2010. Občianska spoločnosť na Slovensku: kontexty, problémy a výzvy. In *Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita*. Bratislava : VEDA, 2010. 610 s. ISBN 978-80-224-1173-8

BÚTOROVÁ, Z. 2017. Občianska participácia a mimovládne neziskové organizácie očami verejnosti. In *Občianska spoločnosť na Slovensku. Krízy, križovatky, výzvy*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2017. 110 s. ISBN 978-80-89345-61-8

DUDEKOVÁ, G. 1998. *Dobrovoľné združovanie na Slovensku v minulosti*. Bratislava : SPACE, 1998. 102 s. ISBN 80-967403-8-5

Evidencia občianskych združení. [online]. [cit. 6.11.2020]. Dostupné na internete: <<http://ives.minv.sk/rez/registre/pages/start.aspx?type=oz>>

Hlavné ciele združenia. [online]. [cit. 6.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://iskm.sk/nase-ciele/>>

Iniciatíva slovenských maloobchodníkov víta, že vláda im pomôže. [online]. [cit. 6.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/ekonomika/iniciativa-slovenskych-maloobchodniko/468343-clanok.html>>

KATREBOVÁ-BLEHOVÁ, B. 2014. The Opposition Movement in Slovakia in the Period of Normalisation. In *Remembrance and Solidarity Studies in 20th Century European History, Consequences and Commemorations of 1989*. Warszawa : ENRS, 2014. 288 s. ISSN 2084-



3518

Kúpele na Slovensku. [online]. [cit. 6.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.vodnesvety.sk/kupele>>

MACHÁČEK, L. 2015. *Sociológia mládeže*. Novo Mesto : Faculty of Organization Studies in Novo mesto, 2015. 295 s. ISBN 978-961-93688-5-5

MILLER, D. a kol. 2000. *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*. Brno : Barrister & Principal, 2000. 581 s. ISBN 8085947560

OCHRANA, F. 2019. *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. Praha : Karolinum, 2019. 145 s. ISBN 978-80-246-4204-8

PRUŽIŇSKÝ, M. - MIHALČOVÁ, B. - JELEŇOVÁ, I. 2011. Veda, výskum, vedecké metódy a ich aplikácia. In: *Systémové prístupy `11. Systémové myšlení jako změna paradigmatu*. Praha : Oeconomica, 2011. 175 s. ISBN 978-80-245-1844-2

Rozvoj občianskej spoločnosti. [online]. [cit. 6.11.2020]. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?ros_rozvoj-os>

SCHNEIDER, J. 2003. *Think-tanky ve visegrádských zemích*. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003. 106 s. ISBN 80-210-3104-2

STREČANSKÝ, B. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – ANDREJKOVIČ, M. 2017. Ekonomická analýza neziskového sektora ako socioekonomického aktéra. In *Občianska spoločnosť na Slovensku. Krízy, križovatky, výzvy*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2017. 110 s. ISBN 978-80-89345-61-8

Športové kluby a združenia. [online]. [cit. 6.11.2020]. Dostupné na internete: <<https://www.piestany.sk/mesto/sport/sportove-kluby-a-zdruzenia/>>

VAŠEČKA, M. 2004. Občianska spoločnosť v teoretickej perspektíve. In *Keď ľahostajnosť nie je odpoveď. Príbeh občianskeho združovania na Slovensku po páde komunizmu*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2004. 398 s. ISBN 80-88935-73-3.

Zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 37/2014 Z. z. o Dobrovoľnej požiarnej ochrane Slovenskej republiky a o zmene niektorých zákonov.

Zákon č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov.



NATIONAL SECURITY IN THE TIME OF A PANDEMIC – THIRD COUNTRIES COVID-19 LESSON FOR THE CZECH REPUBLIC

Ondřej HYNEK¹⁸

Abstract

The COVID-19 pandemic has hit all continents very hard. The unprecedented situation has exposed weak spots within societies without distinction between developed or developing countries. Nevertheless, individual actors have been approaching the fight against the virus differently, leading to varying beliefs about whether countries and methods have been effective in tackling the pandemic. Also, modern technologies have been a tremendous help to humankind's efforts and significantly increase the chances of overcoming the pandemic. The research paper demonstrates that modern technologies, specifically drones, can play an essential role in mitigating adverse impacts. In particular, the author asks how states 'used drones to tackle and mitigate the pandemic'. The paper stresses that the less developed countries might use them more efficiently than developed countries. This is demonstrated in a comparative study examining non-European countries and the Czech Republic. Therefore the author works with the comparative method where the primary source of information is newspapers. The research paper emphasizes that drones, when used in a certain way can serve as a positive example. The paper asks whether states should equip public authorities with drones, addressing in particular lessons the Czech Republic.

Key words: COVID19, Pandemic, National Security, Drones, Technology

INTRODUCTION

The year 2020 has been bringing many challenges for all characters around the world due to unprecedented COVID19 pandemic that could be compared with Spanish flu in the last century. The situation affects all layers within the security pyramid; therefore, all variables have to react and accept appropriate adaptations on the difficulties that are occurring because of the new coronavirus. We may spectate the horrific situation in several countries regardless of their economic power, military power or any other ability, and the states are facing the shortcoming of the healthcare, lack of protective tools as for example masks or issues with delivering all necessary items on the scale from food to education. Considering aforementioned, the situation is bringing closer all possible players in our society; we might start with the state as the actor itself and its inhabitants, and subsequently, continue with technological aspects those are delivering several opportunities how to tackle the pandemic. Recently in this decade, individuals globally faced another health-threatening challenge, the Ebola outbreak provided the collection of evidence that we need broader toolkit in order to tackle the lethal infections. Yates, Dhillon and Ranna-Eliya (2015) professed that in ensuring health security, we must employ even modern technologies, safe products, and not being limited to the medicine itself

¹⁸ Ondřej Hynek M.A., Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, Bučianska 4/A, Trnava, 917 01, Slovakia, E-mail: ondrejhynek@yahoo.de



only. Moreover, the team of Dr Feldbaum has already in 2010 addressed that our generation can profit from trade lines that enable the prompt trade related to the health systems and other variables as well as to the technologies.

Therefore, the goal of the research is to depict which role can drones play within the emergency situation, in this particular case of COVID19 pandemic, and how, if they can, enhance the soft-security. This research paper, whence, attempts to connect all aspects of human beings activities in that sense, that connects state, individuals and individuals' products, concretely drones and their utilization. The author works with study cases where he outlines how the drones have been deployed in third countries, and this matter of fact is going to be compared with specific case study from the Czech Republic, specifically the quarantine of Litovel city and its neighbourhood.

The author works with several small case studies from the third world countries as they demonstrate the utilization of the dromes and they are compared with the Czech approach what makes, thus, the comparative case study when the comparative method of small-N represents the main inquiring tool. Additionally, the researcher mounts the theoretical framework that is emerging of pandemic rules to prevent the virus from transmitting. The methodological framework is published in the consecutive chapter.

2. Theoretical & Methodological Framework

2.1 Theory

To start with theory, the author sees the credibility of using the main advice, assumptions on how to stop spreading the virus itself. Generally, we can observe, indeed, uncomplicated set of three basic rules in the fight against the new coronavirus.

World Health Organization, WHO, (n. d.) emphasizes the importance of eliminating social contact among the people when saying to keep at least one-meter distance when interacting. Such a measure reduces the risk of virus transmitting due to sneezing, talking, coughing or just simply breathing. Beyond that, we can observe the recommendations from the experts, world-wide, the even reduce the number of individuals in one place. With this in mind, WHO (n. d.) envisages that human contact should be in outside place rather than inside in order to reduce the risk of infection. Besides these suggestions, there should be sufficient hygiene, for example, washing the hands properly.

Likewise, the hands, the disinfection of the surface is inevitable (WHO, n. d.). Previously-mentioned rules evoke particular decisions, for instance, closing education institutions, reducing the lines of public transportation or closing the restaurants and pubs.

2.2 Methodology

The paper examines how particular countries tackle the obstacles related to the COVID19 pandemic with the utilization of recent modern technology, concretely by drones. The author juxtaposes the small number of cases from the third world countries in using the



drones to mitigate the risks and pains of pandemic and the case of the Czech Republic when the country imposed the lockdown on one particular city. The content of the comparative analysis is looking in-depth on processes where were deployed drones in order to substitute any variable, for instance, the food supply route, or supply the communities by any other related equipment. In addition, the paper's scope focuses on other drones' function amid pandemic also. Herein, we can point out the informative missions and any other mission that correlates with the preventive approach towards pandemic.

The author brings to the table the examples from the small number of case studies as well as from the Czech Republic and subsequently compare them what should conclude in two possible findings. First, the Czech Republic has been deploying drones in a similar way as other countries, or secondly, that the Czech Republic lacks in such operations. Therefore, the author applies the comparative method.

The comparative method can stand for several and wide types of comparisons. The forms can include statistical data or experimental studies when it is required to compare the data (Collier, 1993). However, the foreseen paper's core is located in the analysis of the small case studies. Collier (1993) professes that analysis that is using the comparative method applied in small cases aims to bring the similarities or contrasts between the studies cases. The method suitably serves to analyze the newly emerging phenomenon in several locations (Collier, 1993). This perspective corresponds with the recently emerged issue of COVID19 when is needed to study this virus even from the angle of social sciences in order to consequently learn the lesson and improve the specific areas of the societies referring to the security in a wide range like human security or national security. „Alternatively, some analysts believe that political phenomena, in general, are best understood through the careful examination of a small number of cases“ (Collier, 1993, p. 105). This clarification seems to be again in the uniformity of the foreseen paper when we can, indeed, understand the drones' deployment on several study cases instead of using only one. Moreover, putting in contrasts different countries with different background and level of development should illustrate more credible findings with more convincing proofs.

3. Analysis

The chapter devoted to the analysis is divided into two parts. First, the author inquires the countries out of Europe which were using the drones during the first wave of the pandemic. The second part focuses on the Czech Republic and the case of Litovel city and how the state governs this action.

3.2 Case studies- Drones used

The countries who were applying the drones in the battle against COVID19 aimed to assure the logistics thanks to drones. One of the actors who used the drones was India. India, the country with a huge population and poorer hygienic conditions than we are used to in Europe, wanted to mitigate the virus transmission through the massive disinfection by using the drones vehicles. Herein should be emphasized that the drones conducted such a mission in several areas of the country, so the drones were not deployed exclusively in the capital city. The wide range of authorities as policies or local governments participated in the opportunity to use the drones in order to sanitize with disinfection the dense urban areas (Chandola, 2020).



Nevertheless, the police have been using drones primarily in watching the setup measures like social distancing or face-covering in crowded places (Chandola, 2020). If the restrictions are prohibited, police via drones can inform the people to keep the rules in mind what reduces the contact between police officers and civilians. Such a utilization improves the officers' protection as well as the civilians in case they only forget to adhere to the rules. On the other hand, drones foreseen functions enable the capture of the offenders due to the possibility of taking the photo as the digital proof. The Indian police in Kozhikode used drones for similar purposes during the first wave when they monitored the highly contaminated areas, dominantly the harbours (Police to use drones, 2020). The surveillance and broadcast drones' assets make favourable the drones' deployment; however, similar actions were conducted by even developer countries in Europe, for instance, Estonia, or by China. It enables law enforcement units to get in even hardly approachable locations, or communities without physical engagement. What is more, it provides an efficient tool of how to communicate in an expeditious way, instead of sending there the police officers who would be most likely walking around and looking for people.

India is also involved between the pathfinders in sanitizing the cities, especially the dense location (Chandola, 2020). Together with India, we can observe other actors using drones for the same operations, for example, in Africa. There are existing talks and collaboration between the country officials and private characters in order to conduct sanitizing of open space in West Africa.

In Ghana, the private entrepreneurs sanitized the markets and even classroom in educational institutions. Moreover, other countries in the region attempted to adapt to the specific situation and attempted to bring to the table the innovative solutions what concluded that other countries expressed their aim to use drones in interconnection with private actors, likewise as Ghana (Win, Peyton, Mataishe 2020).

3.3 Case study – Czech republic

The Czech Republic underwent through the first wave without significant losses and other damages. The prime minister Andrej Babiš even professed that the country is the best in COVID19 (Panský, 2020). With this in mind, we should know that even in the Czech Republic was the lockdown eliminating the social interactions, which means that several institutions were closed and some actors could work under the limited conditions. There was one exceptional lockdown above that national situation, so the city of Litovel was utterly circled when people could not go in and could not go out except the army units who were supplying the city (Litovel je, 2020).

This situation is foreseen as the most significant opportunity for using the new technologies as drones are in order to deliver necessary items and equipment into the city. Instead of taking the particular opportunity desirably, the Czech authorities deployed the military units simultaneously with police corps. They coordinated the actions in patrolling and supplying; nonetheless, they did not use the drones, either police or army.



First, the army could be replaced by drones in order to maintain food security in the sense of sending the food by drones. It would eliminate the risk of virus transmission rapidly. There were the measures, of course, that already decreased the peril but there could be done even more. As the point one, the soldiers would not be exposed to each one in the army trucks. Furthermore, as point two, they would not be exposed to the locals while disposing of the food, even though there was a systém that should eliminate the jeopardy.

Secondly, police could use the drones to monitor the movements inside the encirclement as well as the drones could be an efficient tool to map if the people adhere to the rules of not leaving the specified area and contrary that the individuals won't enter the isolated territory. Police used the drones in this particular situation in order to monitor possible paths that are leading from Litovel or inside Litovel, so the police control if the people do not leave the town as was imposed and similarly if the people do not enter the town (Litovel je, 2020).

Furthermore, the drones could serve as the vehicle supporting the pupils during the lockdown when the schools remain closed as well. Unfortunately, not all students have access to the internet, and therefore to the studying materials or other notable items that could be delivered by drones instead of waiting since the authorities ease the measures and the students will be able to return to their schools.

There is a remaining question of why the institutions did not use it during the first wave. Someone could, logically, argue that the unprecedented situation hit the government and other public bodies unprepared and solving the situation through conservative tactics. Nonetheless, there is no excuse for none deployment during the ongoing second wave. There is no particular lockdown isolating only limited area; however, the authorities do not use it for sanitizing, delivering any supplies, monitoring densely crowded spots and generally to monitor if the measures are followed or lastly to broadcast at the risk places.

There are, of course, no clear indicators how to measure the real advantage of using drones, but it can definitely mitigate all occurring risks and lowering the deploying the human workforce so the leaders can use the employees more effectively. Lastly, the drones bolster in general the effectiveness of adhering to the rules, and so limiting the virus transmission.

CONCLUSION

The objective of the paper was to expose the role of drones during the emergency situation of the still ongoing COVID19 pandemic and compare the third world countries with the Czech Republic in the utilization of drones. The Czech Republic used the drones only in limited amount in comparison to the countries, like India, Ghana and other West African countries. In addition, the developed countries have been using drones as the tool to decrease the pandemic risks too, for instance, U.S.A., Singapore or similar country as the Czech Republic, Estonia (Pliešovský, 2020). Furthermore, we could not detect even any idea or plan on how to deploy the drones during the second wave or even in any other upcoming emergency by the Czech authorities.

First, we can observe that the drones substitute the human resources in several areas of battling the pandemic from surveillance through Broadcasting to sanitizing the streets. Besides



that, we could observe the inevitable food delivery as well as educational equipment. Therefore, drones cover all range of activities that are directly focused on tackling the pandemic, or collateral missions that enable to function of the societies.

Secondly, it is interesting that the findings are showing more drones deployment in the third world countries than in the Czech Republic where the drones were used in utterly limited quantity, mainly between the first and second pandemic wave. There is no evidence that would explain such behaviour. However, India focuses on I.T. technologies in recent years a lot, so therefore we can assume that it provides a better starting point to start using drones amid the pandemic too. In contrast, we have to say, India was not and is not the only drones user during COVID19 disaster. The deployment of drones corresponds with the most recent trend that is connected with the utilization of modern technologies within the security discipline. Even though someone can argue that the drones were exclusively, or favourably used in the military (Berzins, 2014), or police missions, the research proves the role in the whole critical infrastructure of the national security.

To finally conclude the paper, we can say that there are no system how to measures the effectiveness of drones in the tackling corona; however, it illustrates it can harmonize with the general combat rules as well as it can save the general manpower. Beyond that, we noted that not all of the nations had learnt the lesson from former diseases, for instance, from the Ebola outbreak in thinking of efficiently use all accessible technologies to combat the virus or bacteria.

REFERENCES

Berzins, J., 2014. Russia's new generation warfare in Ukraine: Implications for Latvian defense policy. National Defence Academy of Latvia: Center for Security and Strategic Research.

Chandola, S., 2020. Drones emerge as go-to technology partners to combat COVID-19 in India. Retrieved: Drones emerge as go-to technology partners to combat COVID-19 in India - Geospatial World

Collier, D. (1993). The Comparative Method. In Finifter, A., W. (Ed). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington DC: American Political Science Association.

Honza Panský. (2020, 10 October) Best in COVID- AndrejBabiš. [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=HSH2dGRc_LE

Lei Win, T., Peytone, N., & Mataishe, F. 2020. With drones and masks, African innovators keep COVID-hit economies afloat. Retrieved: With drones and masks, African innovators keep COVID-hit economies afloat | Reuters

In line with., 2020. Police to use drones to track COVID-19 protocol violators. Retrieved: <https://www.thehindu.com/news/cities/kozhikode/police-to-use-drones-to-track-covid-19-protocol-violators/article32127252.ece>

Policisté, armada a dobrovolní hasiči, 2020. Litovel je od pondělí v karanténě. Retrieved: Litovel je od pondělí v karanténě. ‚Není dost roušek, policie monitoruje oblast drony,‘ říká místostarosta | iROZHLAS - spolehlivé zprávy



Pliešovský, R., 2020. Proti COVID-19 začali bojovať drony od Zipline. Retrieved: Proti COVID-19 začali „bojovať“ drony od Zipline | TECHBOX.sk (dennikn.sk)

W.H.O., n.d. Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public. Retrieved: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>

Yates, R., Dhillon, R. S., & Ranna-Eliya, R. P., 2015. *Universal Health Coverage and Global Health Security*. In: *Global Health Security: the wider lessons from West African Ebola virus disease epidemic*. *Public Policy*, 385 (9980), 1897-1899.



CURRENT CHALLENGES OF EUROPEAN COUNTRIES

Lucrece Mireille SEGNING¹⁹

Abstract

2015 marked a significant milestone in Germany's history with a dramatic increase in the mass displacement of persons reaching a record level (the biggest migration emergency on the continent since the Second World War). The Federal Republic of Germany was not just a key centre attracting refugees and accommodating alone more than one million of them - the largest number in all of Europe - but she has received, and is still receiving, the highest number of asylum applications, with an estimate of at least 476,000 in 2015. Rarely has a European country faced such a rapid influx of people in peacetime. Faced by this influx of immigrants, drastic measures were to be taken to integrate the refugees under the 1951 Geneva refugee convention and in accordance with the German citizenship law in 1999, which allowed Germany to start coming to terms with the challenges and opportunities by crafting more proactive policy strategies. The collaboration between the EU and NGOs became a potential management and policy-making mechanism in several sectors such as social integration and cohesion, education and community relations development, where there is a need for partnership between the government and key actors such as NGOs. This paper is based on literature analysis and the inductive method, and examines how the Federal Republic of Germany has been contributing to the development of the EU's refugee and asylum policy, especially its labour market integration policy.

Key words: *Immigration , Refugees, NGOs, Integration and Labour Market.*

Introduction

Until lately, Germany never saw herself as an immigration country or a multicultural society. Immigrants were left to themselves with little efforts of integration support from the government. Wood for example blamed this on the political climate which exclusive policies of the government and the media that constantly transmits images of foreigners exploiting the social system "reaping where they did not sow" (Wood, 20 cit. Fijalkowski, 1993). Numerous other studies have indicated that immigrants in Germany are (not only) faced with xenophobic and anti-immigrant sentiments, but are also economically disadvantaged throughout their working lives, due lack of investment in human capital (Faist, 1993, pp. 275-299).

According to the UNHCR, refugees' life is an often seriously disrupted one, cut off from usual resources, placing them in particularly vulnerable positions. This experience falls heavily on specific groups, the young adults as they are in the "Übergangsphase aus der Abhängigkeit der Kindheit in die Autonomie der Erwachsenenwelt" which could be translated as transitional phase from the perception of childhood in the autonomy of the adult world (Hurrelmann, 2016 p.12). They are easily led and would at every opportunity be attracted to any situation which promised to improve their economic position.

¹⁹ M.Sc. Lucrece Mireille Segning, Department of European Studies and policies, Faculty of Social Sciences, University Ss. Cyril and Methodius in Trnava, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovakia E-mail: lsegning2020@aol.com



However, the admission of large numbers of refugees within very short periods, has divided the society into pro refugees' supporters and those who see the newcomers as threats to resources and certain standards such as education, security, professional training programs, and scarce employment opportunities. On the other hand, as the German Minister of and Social Affairs (Andrea Nahles), even the German Chancellor sees the new immigrants are a remedy to the German crisis of ageing population, especially in sustaining her generous pension system. Therefore, they should be assured opportunities to become self-reliant as quickly as possible and be supported in developing sustainable livelihoods, social and individual integrity (Bilanzpapier, 2016, pp.6-11).

One of the most crucial factors encouraging the integration of refugees into host countries is the labour market participation. Helping newcomers find work is a determinant measure to their successful integration into the new community, as it helps reducing their reliance on local welfare systems and encourages their broader social inclusion. Although the EU legislation stipulates that refugees should have full access and asylum seekers some access to the labour market as all beneficiaries of international protection, despite all the efforts made for their support and integration, EU legislation cannot avert or manage alone all the challenges encountered in practice such as administrative, institutional, economic, education-related and societal/cultural challenges (EEPO, 2016, p.1). These highlighted obstacles are some of the reasons why the integration of refugees into the labour market has been an ongoing challenge for policy implementation, development and academic theorisin in the European Union member states, more precisely to the focused countries such as Germany, which has been a key centre of attraction to refugees in Europe since 2015. The aim of this paper is to find out the German contribution to the development of EU's refugee and Asylum policy, more precisely the extra efforts Germany has deployed compared to other countries.

2 Methodology

This paper involves the knowledge gathered for proper understanding of the topic from the various laws, political and policy challenges between the Federal Republic of Germany and the European Union in the management of immigration and integration of refugees. It is also particularly important to understand how countries like Germany, surrounded by large number of diverse immigrant groups because of economic and socio-political imbalances are trying to mitigate the challenge of integrating them in the labour market.

The inductive Method is used in this paper to give an answer to the question. According to empiricists such as Bacon F., Locke J., and Hume D., we know reality from our senses. But how do we proceed? Induction consists in inducing general statements (truths) from rigorous and systematic experiences. The reality should be observed to verify the hypothesis. This approach allows the production of theories "anchored" in the reality and not in the imagination (N'DA, 2015, p.18).

3 German contribution to the development of EU's refugee and Asylum policy

Although the EU has worked toward the convergence of Member States' laws on forced migration since the mid-1980s, a process spurred on by the adoption of the "Dublin system" which is a EU law that determines which EU Member State is responsible for the examination of an application for asylum, submitted by persons seeking international protection under the



Geneva Convention and the EU Qualification Directive, within the European Union, since the refugee crisis in 2015 and 2016, Germany particularly has faced the challenge of further developing and strengthening international cooperation. Debates within the context of the EU proves that Germany, from the point of view of some states and non-government organisations, has become a point of reference in terms of migration and refugee policy (Angenendt, 2017, p.6).

3.1 The Refugee open-door policy

In late summer 2015, the German Chancellor Angela Merkel took the initiative to open the German borders to allow Syrian refugees who had already registered elsewhere in the European Union to enter Germany and register there, temporarily ignoring an EU law that requires asylum seekers to be returned to the first safe country they entered. Although this decision was both hailed as the epitome of a liberal, compassionate approach to migration and condemned as an obstacle to the European project. The German Chancellor was totally convinced that Germany will manage to welcome such a huge number of immigrants. Despite the fact that German Media were describing her policy as the “decision of her life” Angela Merkel asserted on 31 August 2015 at a press conference in Dresden “Wir haben so vieles geschafft; wir schaffen das.” This could be translated as “we have managed so much; we can manage it” (Delcker, 2016).

On the 5th of September, exactly five days after the press conference, the German Chancellor and her Austrian colleague both decided to relax controls on the border with Austria, allowing tens of thousands of refugees stuck in Hungary to enter Germany. As a result of this event, more and more people made their way to Germany via the Balkan route. It took more than a week for the federal government to decide to introduce border controls on the border with Austria. The state at times seemed overwhelmed by the large number of refugees arriving (Tagesschau, 2016).

With the popular statement of Angela Merkel “wir schaffen das”, Germany showed the liberal position she holds in context of the present European refugee influx and started implementing several policy initiatives aiming to facilitate the labour market integration of refugees and asylum seekers.

3.2 Recent integration policy developments in Germany

One of the most crucial factors encouraging the integration of refugees into host countries is the labour market participation. Experience from other European countries shows that the overall labour market conditions upon arrival are particularly important for the integration of refugees because the early labour market entry is a key factor of long-term outcomes.

In agreement with EU legislation, EU member states are called to facilitate the labour market integration of refugees. Under the same legislation, most member States have to “provide access to the labour market to asylum seekers no later than nine months from the date when the application for international protection was lodged, if a first instance decision by the competent authority has not been taken and the delay cannot be attributed to the applicant”. However, the decision regarding the conditions of access belongs to the host country. Any other form of integration before they are granted status is not an obligation, meaning, it is a voluntary



action for the EU member State to offer language training, education or any other type of support in order to accelerate labour market integration for asylum seekers qualified to integrate the labour market. (EEPO, 2016, pp.5-6).

Newcomers face multiple obstacles in successfully integrating into the local labour market such as language barriers, difficulties of getting recognition for qualifications and skills acquired in their country of origin, legal status, limited social and professional networks, unfamiliarity with local business or labour market norms, discrimination from employers (Hooper, 2017, p.7). Thanks to the commitment of its government and to the support of non-governmental Organisations across the country, Germany accepted these challenges and mastered them to the best of its ability by taking the following measures and initiatives:

3.2.1 Improving the Labour market access for refugees and asylum seekers

- Refugees now have the same priority of accessing the labour market and integration measures as anybody else since the 1st of August 2015. They have unrestricted access to training, and this do not require regulatory approval. The inclusion of a vocational training of asylum seekers and tolerated persons does not need the approval of the Federal Employment Agency
- Since October 2015, the integration courses are accessible for asylum seekers with high chances to remain in Germany, with an increased number of hours for orientation courses (practical, cultural, and historical information on Germany) from 60 to 100 hours. The language component (600 hours) remained constant.
- Introduction of a new program: the “Integration Measures for Refugees” (Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, FIM). This program aims to create around 100 000 low-threshold “work opportunities” more precisely for asylum seekers.
- Obtaining a permanent residence permits is now conditional on integration outcomes. Permanent residence is granted after five years and only if refugees are “well integrated” (previously: three years and without conditions on integration outcomes). Meaning, if the candidate reached A2 level in German language courses and if they can ensure their means of subsistence. With a C1 level, there is a possibility of receiving a permanent residency already after three years.
- Funding for integration has increased significantly, with the bulk going to integration courses and active labour market policies. Federal funding for the integration courses has increased from EUR 244 million in 2015 to EUR 559 million in 2016 and EUR 610 million in 2017. The budget for vocational training was increased from EUR 179 million in 2016 to EUR 410 million in 2017. Additionally, new measures for the better assessment and recognition of foreign qualifications and informal competences were introduced.
- The federal budget for active labour market policies within the basic security system for job seekers has increased by EUR 575 million to EUR 8.5 billion in 2016 and by EUR 900 million to EUR 8.9 billion in 2017.
- Federal funding for the reception of asylum seekers has also increased. Since January 2016, the federal government pays EUR 670 per asylum seeker and month to the states (OECD, 2017, pp.28-30).

The following figure recapitulates the key information regarding the access to integration measures and the labour market according to legal status in Germany.

Figure 1.: Access to integration measures and the labour market according to legal status

	Refugees	Asylum seekers	Tolerated persons
Access to the Integration Course	yes	only for selected origin groups with high recognition rates	only when toleration was granted due to humanitarian or personal reasons
Access to labour market measures from the Employment Agency or Jobcenter	yes	yes (waiting periods differ by measure and recognition rates)*	yes (waiting periods differ according to measures)
Waiting periods for:			
Labour market access	immediate	after 3 months**	after 3 months**
Access to vocational training	immediate	after 3 months**	immediate**
Access to preparatory traineeships (EQ)	immediate	after 3 months **	after 3 months **
Access to internships not part of a training programme (3 months or less) ***	immediate	after 3 months **	after three months**

Note: except for refugees in the Integration Course, there is no legal right to participate in integration measures. For active labour market policies, it is up to the Employment Agency or the Jobcenter to decide which measures will be conducted.

* This does not apply to asylum seekers from origins considered as safe.

** Certain conditions apply.

*** Other rules apply for longer internships.

Source: (OECD, 2017, P.29)

3.2.2 Facilitating the access to training and work

The Law on Tolerance in Training and Employment was passed in mid-2019 according to the Integration Act of 2016. This law promotes the integration of people into society and the labour market and obliges them to make their own efforts to integrate (promote and challenge). Assistance has also been offered for companies that want to train and employ refugees. Very important is the so-called 3 + 2 regulation with which recognised refugees are given the security of being able to stay in Germany for the duration of their training and immediately thereafter. This is an important step for more legal security and simplified procedures for refugees and training companies. The law on toleration in training and employment clarifies the regulations on training toleration, extends them to helper occupations and creates a secure status for well-tolerated persons with the employment toleration (Geflüchtete Menschen erfolgreich, 2020).

3.2.3 Assisting refugees on their way to independence (Self-employment)

Due to a lack of knowledge of the local structures, refugees with entrepreneurial potential face additional challenges when it comes to building their own company. So that these factors do not become an exclusion criterion for self-employment, the BMWi (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy) launched a pilot project in July 2017 that supports refugees interested in starting up their business in implementing their ideas and shaping their self-employment. Under the motto "Start-Up Your Future", volunteers, for example entrepreneurs, act as founders in the pilot region of Berlin-Brandenburg: they pass on their knowledge, open their networks and are available as personal contacts. Refugees can also attend training courses and seminars to expand their economic and intercultural know-how (ibid).



3.2.4 Creating an Integration Forum called NETWORK

In March 2016, the NETWORK "Companies Integrating Refugees" was launched by the BMWi and the DIHK (Association of German Chambers of Industry and Commerce). In the meantime, the NETWORK has become the largest association of companies in Germany that are committed to the employment of refugees. The NETWORK has over 2,000 member companies nationwide, the majority of which are small and medium-sized companies. From nationwide events to webinars and publications with current and practical information. The NETWORK offers its members a variety of options to benefit from the following offers:

- Know-how on legal questions, funding opportunities and contacts
- Practical tips for integrating refugees into training and employment
- Exchange of experience and cooperation as well as good examples from everyday business
- Visibility of corporate commitments at events and in the press

According to the short membership survey, almost 5,200 jobs were created in the NETWORK in 2018 (ibid).

ACKNOWLEDGMENT

This paper was created within the project Social Sciences from the perspective of the young researchers V. organised by the UCM in Trnava on the 5th of November 2020. My special thank you to my supervisor Dr. Karen Henderson for providing guidance, feedback and a sounding board when required.

CONCLUSION

Subsequent to the refugee crisis which was the biggest forced migration crisis since World War II, with over 65 million people displaced worldwide, the European Union has faced strong criticism for have not being able to provide more protection opportunities for asylum seekers and refugees. The fact that the highly unequal distribution of asylum burdens across EU Member States was not addressed has also led to criticism.

While the arrival of refugees was met with an outpouring of NGOs engagement and volunteer activism on one hand, it has also led to concern over the country's ability to accommodate and integrate all refugees effectively. It should however be emphasised that the EU hosted approximately the same number of Syrians as Lebanon which has a population size of 4.5 million and about half the number hosted by Turkey. Germany received alone more than one third of all asylum applications in the EU in 2015. the highest number of first time applicants was registered in Germany (with 441,800 first time applicants, or 35 per cent of all first time applicants in the EU Member States), followed by Hungary (174,400, or 14 per cent), Sweden (156,100, or 12 per cent), Austria (85,500, or 7 per cent), Italy (83,200, or 7 per cent) and France (70,600, or 6 per cent) (JCMS, 2018). The Figure below illustrates the inequal distribution of asylum seekers in the EU in 2015.

Figure 2.: First time asylum applicants in the EU member States

	<i>Number of first time applicants</i>			<i>Share in EU total (%)</i>	<i>Number of applicants per million inhabitants*</i>
	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>Change (in %) 2015 / 2014</i>	<i>2015</i>	<i>2015</i>
EU	562 680	1 255 640	+123%	100.0%	2 470
Belgium	14 045	38 990	+178%	3.1%	3 463
Bulgaria	10 805	20 165	+87%	1.6%	2 800
Czech Republic	905	1 235	+36%	0.1%	117
Denmark	14 535	20 825	+43%	1.7%	3 679
Germany	172 945	441 800	+155%	35.2%	5 441
Estonia	145	225	+54%	0.0%	172
Ireland	1 440	3 270	+127%	0.3%	707
Greece	7 585	11 370	+50%	0.9%	1 047
Spain	5 460	14 600	+167%	1.2%	314
France	58 845	70 570	+20%	5.6%	1 063
Croatia	380	140	-63%	0.0%	34
Italy	63 655	83 245	+31%	6.6%	1 369
Cyprus	1 480	2 105	+42%	0.2%	2 486
Latvia	365	330	-10%	0.0%	165
Lithuania	385	275	-29%	0.0%	93
Luxembourg	1 030	2 360	+129%	0.2%	4 194
Hungary	41 215	174 435	+323%	13.9%	17 699
Malta	1 275	1 695	+33%	0.1%	3 948
Netherlands	21 780	43 035	+98%	3.4%	2 546
Austria	25 675	85 505	+233%	6.8%	9 970
Poland	5 610	10 255	+83%	0.8%	270
Portugal	440	830	+89%	0.1%	80
Romania	1 500	1 225	-18%	0.1%	62
Slovenia	355	260	-27%	0.0%	126
Slovakia	230	270	+18%	0.0%	50
Finland	3 490	32 150	+822%	2.6%	5 876
Sweden	74 980	156 110	+108%	12.4%	16 016
United Kingdom	32 120	38 370	+19%	3.1%	591
Norway	10 910	30 470	+179%	-	5 898
Switzerland	21 940	38 060	+73%	-	4 620

Source: Statista & Eurostat ©

Germany massively contributed to the integration of the refugees and asylum seekers and therefore occupies the first place in the EU. With the help of the civil society, Germany has reacted relatively in time and adapted its integration framework to encourage the integration of refugees with positive labour market conditions, by providing appropriate Frameworks to promote labour market integration (OECD, 2017, p.14). Contrary to economic migrants who are perceived as economic actors, refugees are not considered according to German labour market needs. Therefore, their integration into the labour market is more challenging compared to other groups (ibid, p.29).

Although Germany's labour market conditions were very favourable compared to other OECD countries (until January 2020 before the corona pandemic), with an unemployment rate in December 2016 of 3.9%, the lowest level on record since the beginning of harmonized statistics in 1991, with such a positive outlook for integration, Germany does not necessarily need workers to fill labour vacuums, however needs young workers to keep its generation pension contract system awake (ibid, p.31). Currently, looking into practice, labour market integration of the young refugees is principally directed on technical and vocational training, this ignores entrepreneurship and startup business. Also the interest of the youth is not much in focus, which, if a long term interest of staying at their jobs is considered, then there should be more choices in fields of training, for the interest of the young people and the employers also. An important decision concerns the allocation of responsibility for refugees, that is, whether there should be a separate civilian bureaucracy that takes care of them. Their integration into



the labour market is mostly both state and private sectors have a role to play in ensuring this atmosphere. Until now, the government has voluntarily financed the integration projects of refugees. Nevertheless, there is still much gap between practice and theory. Similarly, the issue of sustainable funding for both refugees and internally displaced persons has not been addressed (Group asylum).

Labour market regulations aimed at creating a better job security or immigrants, should guarantee companies, very much ready to take up refugees for internships by granting refugees resident permits which cover up for the length of a training period. Stay papers has been until now a stumbling to the interest shown on their part of the refugees and from employers. Firms need to be assured that if they offer a space for internship or training, they too will benefit from the trainee in future. Likewise, immigrants particularly refugees still in asylum status who cannot get formal jobs should be reconsidered. The priority principle might push immigrants to engage in informal labour. Delays in obtaining refugee status, bring them in with those that match their profiles, the unskilled, the unemployed, and those that receive the minimum financial support from the state (Hartz VI). Those who on the contrary do not receive much attention the response of which is clear- Xenophobia or worst of it racism.

REFERENCES

BAMF: Federal Office for migration and refugees, actual figures to asylum, PDF; February 2016.

BILANZPAPIER: Flüchtlinge in Arbeit und Ausbildung 1-88, PDF; March 2016.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE. 2020. Geflüchtete Menschen erfolgreich integrieren: Maßnahmen und Initiativen. [online]. [cit. 07-10-2020]. Available at: <<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/fluechtlingspolitik.html>>.

DELCKER, J. 2016. The phrase that haunts Angela Merkel. [online]. [cit. 08-10-2020]. Available at: <<https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/>>.

EEPO: Challenges faced by asylum seekers and refugees in successfully integrating into the labour market, May 2016

FAIST THOMAS: Ein- und Ausgliederung von Immigranten: Türken in Deutschland und mexikanische Amerikaner in den USA in den achtziger Jahren; *Soziale Welt* 44(2): 275-299., pp. 275-299) 1993

GEDDES A., BALCH, A. (2012): The Connection between Admission Policies and Integration Policies at the EU Level and Given Linkages with National Policy Making, Promoting Sustainable Policies for Integration. Retrieved 13 February 2017

HURRELMANN K., GUDRUN Q.: Lebensphase Jugend Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung 13., überarbeitete Auflage 2016



HOOPER KATE, DESIDERIO M.: Improving the labour Market integration of migrants and refugees, March 2017

JCMS: Journal of Common Market Studies ,January 2018, pp 63-82

KILUSMEYER & PAPADEMETRIOU: Immigration Policy in the Federal republic of Germany, 2009

N'DA Paul (2015): Recherche et méthodologie en sciences sociales et humaines. Réussir sa thèse, son mémoire de master ou professionnel, et son article.

OECD: Better policies for better lifes, Finding their way: Labour market integration of refugees in Germany, March 2017

TAGESSCHAU. 2016. Merkels drei große kleine Worte [online]. [cit. 09-10-2020]. Available at: <<https://www.tagesschau.de/inland/merkel-wir-schaffen-das-101.html>>.

WOOD WILLIAM: 20. citation. Fijalkowski 1993: Local Conflicts and International Dilemmas.



PERSONAL DATA AT THE INTERSECTION OF EUROPEAN DATA PROTECTION, CONSUMER PROTECTION AND COMPETITION LAW

Andrea LABANCZ²⁰

Abstract

By creating the concept of the digital, data-based economy, the EU faces several legal concerns: one of these is the possible framework for protecting personal data. As the European Data Protection Supervisor pointed out in 2014, the purpose of processing personal data is not only to identify natural persons, but also to use personal data as a 'currency' by Big Data using online platforms. These online platforms are rapidly growing through mergers and, in parallel, they develop data concentration by processing data from different sources, thereby posing a particular threat to consumers' well-being and their right to privacy and data protection. Consequently, the first question of my research is whether the GDPR guarantee structure provides sufficient protection for natural persons, and the second question is whether it is possible to protect personal data by other areas of law. Even though the results of my research indicate that the legal problem may be resolved by a 'holistic' view of personal data through data protection, consumer protection and competition law, relevant case law shows otherwise. For example, the ECJ ruled in the Asnef-Equifax case in favour of separating data protection from competition law; and the Commission did not consider data protection issues in mergers like Google/DoubleClick or Facebook/WhatsApp. However, a new approach seems to emerge in recent Facebook decisions by the German competition authority. This new, holistic approach may serve as a basis for future EU legislation on the protection of personal data.

Key words: *Key words: Personal data, Online platforms*

INTRODUCTION

Technological development and innovation have a transformative impact on modern life. In the European Union, realising the benefits of digitalisation have become one of the main objectives of recent years (European Commission, 2015). The Digital Single Market strategy lays down the foundations for a cohesive and sustainable European digital society and removes regulatory barriers between the Member States (European Commission, 2015). However, according to the mid-term review of the strategy, there are three main areas where further efforts are needed. These are the data economy, cybersecurity and online platforms (European Commission, 2017).

Focusing specifically on the case of online platforms, one may encounter a complex problem. As the European Data Protection Supervisor (EDPS) pointed out in 2014, consumer users of online platforms provide a large amount of information on themselves. In the case of the 'free' services provided by online platforms, personal data may be considered as a kind of specific currency (EDPS, 2016). In this context, the research question is: *does data protection law provide sufficient protection to natural persons?*

²⁰ Dr. Andrea Labancz, Institute of Business Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Bocskai street 10-12., Szeged 6721, Hungary, E-mail: labancz@juris.u-szeged.hu



MATERIALS AND METHODS

I specifically analyse personal data from a threefold approach by examining data protection, competition law and consumer protection issues occurring in case of data processing of online platforms.

Aligning to the research questions, I use the research method of analysing legal documents and case law. In order to reach the target, my research is based on analysing the relevant provisions of European Union laws in the referred areas (i.e. the GDPR, Article 102 of TFEU and the UCP Directive), the case law of the European Court of Justice, the decisions of the European Commission in merger cases, opinion of the EDPS, and as supplementary, recently ruled national decisions.

RESULTS AND DISCUSSION

2.1. Personal data and data protection law – the scope of data processing

In the area of data protection, the General Data Protection Regulation (GDPR) shall be used by 25th May 2018. The GDPR has established a uniform, strict regulation that is also taking into account the achievements of technological innovation. Among online IDs, the GDPR *expressis verbis* names cookie IDs as personal data.

Cookie IDs are typically used during the operation of websites to identify users, remember their individual preferences, and allow them to perform tasks without having to re-enter information when switching from one page to another or when revisit the page later.

The use of cookie IDs and other webtracking technologies highlights the issue of data processing in the 21st century. Cookie technology is usually used in such a way that users, when visiting a website, consented to the setting up of the web analysis service, and therefore cookies can be used as a basis for evaluating the users' Internet behaviour habits. Based on this data processing method, the business is able to provide targeted advertisements (advertisements that corresponded to the user's interests) to users and to influence consumer users' transactional decisions (ECJ, 2019). Webtracking may represent issues that are more complex when online platforms are involved in the activity.

Highlighting that issue requires the short analysis of online platforms' business models. Online platforms typically operate in two- or multisided business models. The maintenance of such business models requires the existence of two separate groups whose demand is interdependent. The existence of both markets is necessary for the operation of the service (Sziládi, 2019). Online platforms typically behave as intermediaries between the two groups: on the one hand, they usually provide services to consumer users for non-monetary consideration, and on the other hand, they offer advertising services to business users for monetary consideration. These two sides are linked by platform, which is able to provide 'free', also called 'zero pricing' services to consumer users by examining and learning their business habits through the use of



webtracking. By doing so, it can influence consumers' transactional decisions by showing them business partners' advertisements tailored to their preferences. As for some examples, Facebook, Twitter, YouTube, WhatsApp, Instagram, Google, Amazon operates under this business model (Belényesi, 2016).

The economic peculiarity of online platforms' such data processing is that online platforms usually have a deep knowledge on consumer users' identity, interests, preferences, so that they built up consumer users' profiles (ECJ, 2019/b). By using BigData analysis, the scope of the processed personal data has economic value; moreover, it may be considered a *sui generis* currency (EDPS, 2016). Beside this, the psychological peculiarity of the data processing should also be noted: the human psyche is more receptive to content that reflects its own opinion or preferences, meaning that by webtracking and targeted advertising may lead to information asymmetry (Koltay, 2019).

It should be noted that such data processing may have the legal basis, given that consumer users provide their consent by accepting data processing information/cookie information of online platforms.

2.2. Personal data and competition law – merger cases and the abuse of the dominant position

Given the above, the provisions of areas where natural persons' interest are protected: competition law and consumer protection law. From a competition law point of view, the characteristics of the economic environment should be considered, meaning merger cases and the abuse of the dominant position should be analysed (Cf. TFEU, 2007).

In merger cases, online platforms usually acquire smaller and more innovative businesses, through which their business profiles may cover areas different from their original business activities (Duch-Brown, 2017). Such mergers may lead to data concentration: online platform may be able to combine databases, use information about users' IP addresses, cookie IDs, *etc.* to correctly match records from databases. This method could easily lead to that users' search histories being linked to their past surfing behaviour on the internet and all of this could potentially be used to better target ads to users (Google/DoubleClick, 2008). However, there is tendency showing that the Commission take its decision without paying attention to the role of data concentration.

As for an example, in Facebook/WhatsApp merger case, the Commission stated that '*Facebook and WhatsApp are not substitutes in the relevant market and therefore will not lead to a reduction in competition due to the horizontal effects of the merger*'. Furthermore, the Commission took the view that the data concentration occurred by linking Facebook-WhatsApp databases were not suitable for an abuse of a dominant position (Polyák–Pataki, 2018). The Commission considered that the increased concentration of data through the acquisition by Facebook did not fall within the scope of competition law but it is under the scope of data protection (Bak, 2018).



Regarding merger cases, another significant factor must be examined: the network effects. Network effect may be defined as the more people consume a given product, the more valuable it is to customers (Bakó – Horváth, 2020). In addition, especially in the case of online platforms, the bigger or more popular a platform is, the higher the chance that consumer and business users use it. By using the biggest online platforms' services, smaller businesses with similar business profiles are likely to be marginalised (Laborda, 2017). Network effect should be considered the strongest barrier to entry the market since users are probably remaining with the most widespread platforms. Network effect is especially important in the advertising market, as this area can only be profitable if a business can create a profile for as many users as possible and thus customize advertisements. (BKA, 2019). Consequentially, the biggest online platforms' mergers can lead to that online platforms can operate in the relevant market to a large extent independently of other market participants. Mergers should be considered as the essence of online platforms' dominant position and network effects may prove the abuse of the dominant position (BKA, 2019).

Taking into consideration the Commission's view in merger cases, the research question cannot be answered by analysing competition issues; in connection with the free nature of such services, consumer protection issue should also be examined.

2.3. Personal data and consumer protection law – issue of the freedom of choice and the distortion of consumers' transactional decisions

As it is defined hereinabove, personal data has *de facto* economic value and may be considered as a *sui generis* currency of the information society (Furman, 2019). From a consumer protection approach, the above statements may be summarized in the issue of the freedom of consumers' transactional decisions regarding online platforms' free services.

In the area of consumer protection law, the provisions of the Unfair Commercial Practices Directive (UCP Directive) should be considered. The UCP Directive covers issues related to commercial practices by protecting natural persons in business-to-consumer (B2C) relationships through the prohibition of unfairness. Commercial practices regarding the allegedly 'free' services of online platforms, f.e. commercial communication or advertisements may be interpreted unfair, given that such commercial practices are able to negatively influence consumers' transactional decisions. All this means that consumers may take decisions concerning whether, how and on what terms to register and use the service, provide personal data directly or indirectly, exercise a contractual right in relation to the product, whether the consumer decides to act or to refrain from acting (Cf. point k, Art 2 of the UCP Directive).

The UCP Directive uses a three-level regulation on unfair commercial practices. According to the principle of *lex specialis derogat legi generali*, it must first be assessed whether the commercial practice in question complies with one of the unfair commercial practices listed in the Annex to the UCP Directive. Pursuant to point 20 of the UCP Directive, '*describing a product as 'gratis', 'free', 'without charge' or similar if the consumer has to pay anything other than the unavoidable cost of responding to the commercial practice and collecting or paying for delivery of the item*' shall be deemed an unfair commercial practice in all circumstances (UCP



Directive). If the commercial practice in question cannot be understood in this level, because it does not contain *expressis verbis* that ‘the service is free’, however online platforms’ commercial communication could have caused the consumer to expect the free use of the service, then it must be examined whether the conduct is a misleading commercial practice. It should be noted that a misleading commercial practice may be an action or an omission and is likely to cause the consumer to take a transactional decision that (s)he would not have taken otherwise. If the commercial practice cannot be named as a misleading commercial practice than it must be examined whether it follows the so-called *general clause* of the UCP Directive, that is focusing on violating the requirements of professional diligence and distorting consumers’ behaviour (UCP Directive).

Free offers may lead to behavioural distortions in consumers given the narrow mindset focusing on only a few elements of a complex decision problem. As a result, consumers are more likely to focus on the zero cost and less on the other costs of providing their data to the online platform. Furthermore, in case of free services, consumers are less likely to perceive online platforms as commercial entities providing advertising services.

ACKNOWLEDGEMENTS

The research is supported by the ÚNKP-20-3–SZTE-26 New National Excellence Program of the Ministry for Innovation and Technology from the source of the National Research, Development and Innovation Fund.

CONCLUSION

Consumers are unaware of the business model of online platforms, most of them do not even know that their personal data has economic value, which originates from the fact that the commercial practice of online platforms do not include explicit, attention-grabbing information that personal data is the consideration on the consumers’ side (HCA, 2019). Although data processing information sets out the nature of data processing, consumers typically do not read it; they give consent to such data processing. This situation is compounded by the fact that, on the one hand, due to network effects, consumers use the largest platforms, and on the other hand, through mergers, platforms can gain more and more personal data, which further enhances the network effects (HCA, 2019). All this leads us to the conclusion that data protection, by virtue of its nature, cannot provide sufficient protection to natural persons in the digital age.

By examining case law, a development pathway emerges, in which from the strict separation of data protection, consumer protection and competition law to the convergence of that areas may occur. Strict separation may be reached in the Asnef-Equifax case in which the ECJ ruled that data protection law and competition law should not be confused (ECJ, 2006). However, with the development of technology and the spread of innovation, the processing of personal data can reach the ‘stimulus threshold’ of competition law.

This is more likely to be occur in case of online platforms: before the Google/DoubleClick merger case in 2008, the Directorate-General for Competition had not encountered a practical case in which a company used personal data to prevent competition (Almunia, 2012). In this case the



Commission decided the merger on competition grounds, finding that data concentration did not involve any risk and did not create a dominant position (Google/DoubleClick case, 2008). Similar legal discussion may be obtained in latter merger cases, f.e. in Microsoft/Yahoo-case (2008), in Microsoft/Skype-case (2011), in Facebook/WhatsApp-case (2014).

However, there is a tendency showing that national law enforcement bodies take a different view. The Italian Competition Authority (ICA) and the Telecommunications and Data Protection Authority has launched a joint sector inquiry in the topic of Big Data to identify potential competition concerns, define a proper regulatory framework (Bak, 2018). In addition, the ICA has fined the Facebook stating that it misleads consumers during the registration process by not informing consumers properly on that the data they provide will be used for commercial purposes (HCA, 2019). The HCA has also fined Facebook on a consumer protection ground (HCA, 2019). The German BKA's competition procedure initiated against Facebook, so that examining data protection issues in a competition case, may represent the next step in the development (BKA, 2019).

It may be not disputed that one area of law cannot resolve the referred issue. Therefore, to protect personal data, it would be appropriate to strengthen the cooperation between the relevant areas of law.

REFERENCES

ALMUNIA, J. 2012. Competition and personal data protection. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/aixGZ>

BKA Facebook Case, 2019. 6th Decision Division of the Decision of the Bundeskartellamt, B6-22/16 [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/iqMNX>

BAK, L. 2018. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat az adatalapú gazdaságban. In *Versenytükkör*. ISSN 1787-5196, 2018, vol. 14, no. 7, p. 6-14.

BAKÓ, B. 2020. Termékdifferenciálás kétoldalú piacokon. In *Közgazdasági Szemle*. ISSN 1588-113X, 2020. vol. 57, no. 1, p. 2-5.

BELÉNYESI, P. 2016. Digitális platformok és a Big Data. In *Verseny és szabályozás*. [online]. 2016. vol. 9, no. 1, [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/bigdata.pdf>

Case No COMP/M.4731 – Google/ DoubleClick. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/QSY24>

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A Digital Single Market Strategy for Europe /*COM/2015/0192 final */



Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council

DUCH-BROWN, N. 2017. The Competitive Landscape of Online Platforms. In *JRC Technical Reports*. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/mNR19> ISSN 1831-9408

ECJ Asnef-Equifax case, C-238/05

ECJ Fashion ID case, C-40/17

ECJ Planet 49 case, C-673/17

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. 2016. Opinion 8/2016 on coherent enforcement of fundamental rights in the age of big data. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/flm13>

FURMAN, J. 2019. Unlocking digital competition Report of the Digital Competition Expert Panel. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/sxBIM> ISBN 978-1-912809-44-8

HUNGARIAN COMPETITION AUTHORITY, 2019. Facebook case, VJ/85/2016. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/xyEGX>

KOLTAY, A. 2019. Szólásszabadság, avagy a social media jogi státusa – 1. rész. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/hkluM>

ROBLES MARTÍN-LABORDA, A. 2017. Merger Control and Online Platforms: The Relevance of Network Effects. In *Market and Competition Law Review*. ISSN 2184-0008, vol. 1, no. 2, p. 69-100.

Mid-term review of the Digital Single Market Strategy. 2017. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <shorturl.at/dm036>

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC

POLYÁK et al. 2018. A személyes adatok értéke a Facebook–WhatsApp- összefonódás versenyjogi értékelésében. In *Pro Futuro*. ISSN 2063-1987, 2020. vol. 8, no. 1, p. 132-146.



SZILÁDI, P. 2019. Adatvédelem a versenyjogon keresztül? – határterületek kijelölése a gyakorlat számára. [online]. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://arsboni.hu/erofolennyel-visszaeles-facebook/>>

Treaty of the Functioning of the European Union



THE FUTURE OF INTERNATIONAL INVESTMENT ARBITRATION: AN EU PERSPECTIVE

Gábor HAJDU²¹

Abstract

Investment arbitration has proved a lasting way of resolving issues between foreign investors and host countries. European countries have been the chief participants in the system, either as hosts or through their investors. However, in the past few years, public opinion in the EU has turned sharply against this method, citing its perceived problems. This leads to the question of whether investment arbitration within the context of the EU member states is on the decline or not. In order to examine this, the author reviewed the most common criticisms of the system and then the two most important EU developments in the topic in recent years. One of these was the Commission excising arbitration from the Canadian-EU trade agreement, the CETA, and instituting a novel form of investment dispute resolution (ICS). The author found that this avenue has not caused much change so far, but with future investment agreements between the EU and third countries, its impact might yet increase. The second was the Achmea vs. Slovakia case, which the author analyzed in-depth, from background to consequences. The author found this investment case to be a landmark moment that significantly altered the future of investment protection in the EU, as it clearly established that investor-state arbitration between an EU investor and an EU member state was contrary to the principles of the Union. Based on the developments analyzed, the author concluded that these will end up changing the field of investment protection in the EU in the mid- to long-term.

Key words: investment, arbitration, regulatory chill, Achmea

INTRODUCTION

The investment arbitration system has been the traditional way to resolve investment disputes since the late 1950s, early 1960s. Its soaring success led to an explosion of BITs (Bilateral Investment Treaties) containing this mechanism, and even newer comprehensive trade agreements have included the system in their investment chapters. The resilient nature of the mechanism is owed to its perceived impartiality, and its characteristic of being divorced from national courts, making it an apparently suitable method for resolving legal disputes between foreign investors and host countries.

However, in the 2010s, the system came under increasing public scrutiny. Critics cite its perceived lack of consistency, high costs and potential for degrading environmental and public health concerns. These issues came to a head in the European Union in relation to the TTIP and CETA trade agreements, which originally both contained investment arbitration in their investment chapter as per their leaked drafts. While TTIP remained unchanged and ended up being torpedoed by the Trump administration later on, the Commission was forced to introduce a new system called ICS (Investment Court System) in its trade agreement with Canada, CETA. So, the question arises that whether this high profile turn and public condemnation of investment

²¹ Dr. Gábor Hajdu, Department of Private International Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Dugonics tér 13. 6720 Szeged, E-mail: gaborhajdu888@gmail.com



arbitration led to actual results on the question in the EU.

MATERIALS AND METHODS

To answer the question posed in the introduction, the article will first briefly discuss the characteristics of investment arbitration, as well as its most commonly raised issues and points of criticism. Afterwards, the study's attention will turn to Europe specifically, overviewing the events of the past decade on this front, and specifically focusing on the famous Achmea case between a Dutch investor and Slovakia, that ended up being a landmark decision over the fate of investment arbitration in Europe. Based on all of these details, we will be able to answer the question posed at the beginning of the paragraph.

RESULTS AND DISCUSSION

2.1 Investment arbitration and its criticism

An institution of extreme popularity among countries during the 20th Century (though some, such as China, came to embrace it somewhat later than others) (Víg, 2020), investment arbitration can be characterized as a unique mechanism consisting of setting up an impartial ad hoc arbitration tribunal, operated by for-profit arbitrators chosen by the parties. The rules of procedure are determined by the parties' will and the BIT in question, with decisions being rendered exclusively as financial awards. investment arbitration can only be initiated by the foreign investor and its only concern is to determine whether the host country breached its obligations under the BIT or not. If it did, the arbitral tribunal will award damages to the foreign investor. Finally, arbitral awards are mostly final, with limited room for judicial review (as determined by the arbitral tribunal's venue) and annulment. (Gaukrodger – Gordon, 2012) Furthermore, there is no "loser pays rule" in these proceedings, thus each party bears its own costs, which are typically very high compared to other judicial proceedings. (Titi et al, 2019)

This logically leads to a number of potential criticisms: the asymmetrical nature of the proceedings already represents a possible power imbalance, further compounded by the for-profit nature of arbitrators. (van Harten, 2016) The lack of recourse when it comes to appealing the arbitral panel's decision can also be considered problematic. While the awards are usually publicly available, there is also concern about the transparency of the process, and the lack of involvement by affected communities and groups in the dispute. (Goud, 2019)

To add onto this, the prohibitively high costs of the proceedings, as well as the uncertainty of rulings combined with the potential for a costly damages award, might lead host states to simply not legislate against the interests of foreign investors, thus avoiding a costly investment arbitration proceeding. This phenomenon is called regulatory chill, and is an ongoing concern about investment arbitration mechanisms among experts. (Tienhaara, 2018) In particular, environmental protection is a field that could be potentially threatened by these matters. (Respaut, 2020)

2.2 European Developments and the Achmea Case

As explained in the previous section, investment arbitration was already a controversial topic among experts, but in the wider EU, it was the twin trade agreements of CETA (between Canada and the EU) and TTIP (between the USA and the EU) that propelled the mechanism into



wider acknowledgement and public critique after their draft texts were leaked to the public, which contained investment arbitration as the mechanism of choice in their investment chapters. As a consequence, both trade agreements endured fierce criticism and public protests, though this was not limited per se to just their investment chapters, but a wider range of issues. (Jeffries, 2015) In the end, TTIP was ended for other reasons (the ascension of President Trump's administration), while CETA was changed to use the Investment Court System after much public pressure. (EC, 2019)

The Investment Court System is a new method compared to investment arbitration that relies on a permanent international court rather than ad hoc arbitrators. In theory, it would provide consistent rulings by a certifiable unbiased body on investment matters. However, this has not yet been tested in practice, and it would only apply to investment disputes between investors and host countries of Canada and the EU. And it doesn't appear that the EU has been successful so far in convincing other countries to adopt this system, despite there being a provision within CETA that commits the parties to trying to spread the ICS in order to create a new, multilateral investment dispute resolution system. (Vig – Hajdu, 2018)

Indeed, it was on a different front that there was some progress in the past few years. The so-called *Achmea v. Slovakia* case that went through an investment arbitration process starting from 2008 ended up being a pivotal moment in investment arbitration history (at least within the EU).

The origin of this dispute lies in the partial privatization of the Slovakian insurance market (with regards to illnesses) in 2004, during which time a Dutch investor (*Achmea* or *Eureko B.V.*) began to invest into the Slovakian insurance market. But in 2006, the Slovakian government partially reversed this privatization, and allegedly caused damage to the Dutch investor in the process. In particular, the government prohibited the distribution of profits generated by the company's sickness insurance activities. This led to *Achmea* suing Slovakia based on the Netherlands-Slovakia BIT and initiating arbitration proceedings based on the UNCITRAL rules, with the seat of arbitration being in Frankfurt am Main. (Fouchard – Krestin, 2018)

The investment arbitration dispute had two awards: an interlocutory award in 2010, and a final award on merits in 2012. The interlocutory award chiefly addressed Slovakia's concerns about whether the arbitral body had jurisdiction, given the intra-EU nature of the dispute. The arbitral body decided in favor of its own jurisdiction. This was challenged by Slovakia under the Frankfurt Higher Regional Court, but without much success. And in the final award of 2012, the arbitral body found in favor of the Dutch investor, and ordered Slovakia to pay 22 million EUR to *Achmea B.V.* (*Achmea B.V. v. The Slovak Republic Award*, 2012)

After the investment arbitration mechanism concluded, Slovakia, however, sought judicial review from German courts, on the basis of the investment arbitration proceedings taking place in Frankfurt am Main. Once again, the argument centered around the incompatibility of the investment arbitration process with EU law. But at first try, the award was upheld by the Frankfurt Higher Regional Court in a 2014 decision. (Judgment of the Higher Regional Court of Frankfurt, 2014) Unperturbed, the Slovakian government pushed the case towards higher German courts, paving the way for the German Federal Supreme Court's involvement. Throughout this process, Slovakia's chief argument was that its accession to the EU invalidated intra-EU BIT-based investment arbitration processes, due to several reasons such as that these arbitral bodies interpret EU law without recourse to judicial review by the Court of Justice of the European Union, or that the enforcement of investment arbitration awards might violate State aid rules. (Pohl, 2018) The German Federal Supreme Court asked advice from the CJEU through preliminary reference,



which led to the ECJ conclusively determining that A) investment arbitration tribunals interpret EU law, B) investment arbitration tribunals are not part of national court systems, and as such this may lead to issues of EU law being removed from the competence of EU courts. For this reason, it pronounced the investment arbitration clause of the Netherlands-Slovakia BIT (and by extension, of all intra-EU BITs) contradictory to the principles of EU law established by the Treaties establishing the EU and its functions. (Ankersmit, 2018)

As a consequence of this landmark decision in 2018, the investment arbitration clauses of intra-EU BITs suddenly became invalidated. This led to a series of events during which member states went through a process by which many of these BITs would be terminated. First, there were declarations in January 2019, in which member states committed to the termination of intra-EU BITs they were a part of. This was followed by an actual agreement in May 2020 by 23 member states, which came into force at the end of August 2020, terminating a large number of intra-EU BITs. (EC, 2020) Thus, it seems the Achmea case ended up being a watershed moment for investment arbitration, at least within the EU.

CONCLUSION

Given the decisive turn of public opinion, the establishment of the ICS in CETA and the Achmea ruling by the European Court of Justice, it could seem like the days of investment arbitration within the European Union could be numbered. Indeed, events have been progressing with a remarkable pace given the various BIT-dissolving agreements mentioned in the previous section. So, is it possible to answer the question posed in the introduction with a resounding yes?

Partially. While these events will surely lead to a noticeable decrease of investment arbitration cases affecting EU member states, we have to emphasize that the ECJ's ruling only concerned intra-EU BITs, and these are the ones that are being dismantled. So far, there is no clear sign that BITs and other investment-related agreements (such as the Energy Charter Treaty) affecting the relationship of EU member states with third countries would be influenced by the Achmea case or this change of public opinion on the subject. While there is some implication that the concerns raised by the CJEU could end up impacting these other BITs, it would represent a monumental upending of the previously established international order. In fact, due to the lack of adequate replacement mechanisms, we can likely state that investment arbitration, at least in connection with third countries, will continue to be something that has to be accounted for by EU member states. Of course, we could mention ICS as a potential replacement, but outside of Canada, no third country seemed favorable to this method so far.

To conclude, the history of investment arbitration within the EU has radically changed in the past five years, but for the foreseeable future, investment arbitration (in a diminished capacity) will likely endure as a mechanism in relation to investment disputes between EU investors and third countries, and third country investors and EU member states. Naturally, as the years pass, we will likely be able to observe a decrease of investment arbitration cases connected to the EU, but since invoking a BIT with a third country is not too strenuous for investors (due to in part of the laxity of some BITs when it comes to defining foreign investors, and the complicated ownership structure of many corporation), even concealed intra-EU investment disputes might still happen under the aegis of investment arbitration.

REFERENCES

ANKERSMIT, L. 2018. Achmea: The Beginning of the End for ISDS in and with Europe? In *IISD: Investment Treaty News*. Dostupné na internete: <<https://www.iisd.org/itn/2018/04/24/achmea-the-beginning-of-the-end-for-isds-in-and-with-europe-laurens-ankersmit/>>



EUROPEAN COMMISSION. 2019. Commission presents procedural proposals for the Investment Court System in CETA. Dostupné na internete: <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2070>>

EUROPEAN COMMISSION. 2020. EU Member States sign an agreement for the termination of intra-EU bilateral investment treaties. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/info/publication/200505-bilateral-investment-treaties-agreement_en>.

FOUCHARD, C. – KRESTIN, M. 2018. The Judgment of the CJEU in Slovak Republic v. Achmea – A Loud Clap of Thunder on the Intra-EU BIT Sky! In *Kluwer Arbitration Blog*. Dostupné na internete: <<http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2018/03/07/the-judgment-of-the-cjeu-in-slovak-republic-v-achmea/>>

GAUKRODGER, D. – GORDON, K. 2012. *Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community*. OECD Working Paper No. 2012/3.

GOUD, J. 2019. Access to Justice for Local Communities in Investor-state Arbitration. In *Dalhouse Law Journal*. Dostupné na internete: <<https://blogs.dal.ca/dlj/2019/12/06/access-to-justice-for-local-communities-in-investor-state-arbitration/>>

JEFFRIES, S. 2015. What is TTIP and why should we be angry about it? In *The Guardian*. Dostupné na internete: <<https://www.theguardian.com/business/2015/aug/03/ttip-what-why-angry-transatlantic-trade-investment-partnership-guide>>

POHL, J. H. 2018. Intra-EU Investment Arbitration after the Achmea Case: Legal Autonomy Bounded by Mutual Trust? In *European Constitutional Law Review*. 2018, vol. 14, no. 4, p. 767-791.

RESPAUT, M. G. 2020. Environmental Issues in ISDS. In *Jus Mundi*. Dostupné na internete: <<https://jusmundi.com/en/document/wiki/en-environmental-issues-in-isds>>

TIENHAARA, K. 2018. Regulatory Chill in a Warming World: The Threat to Climate Policy Posed by Investor-State Dispute Settlement. In *Transnational Environmental Law*. 2018, vol. 7, no. 2, p. 229-250.

TITI, C. et al. 2019. Excessive Costs & Insufficient Recoverability of Cost Awards. In *Academic Forum on ISDS*. Working Group 1.

VAN HARTEN, G. 2016. Arbitrator Behaviour in Asymmetrical Adjudication (Part Two): An Examination of Hypotheses of Bias in Investment Treaty Arbitration. In *Osgoode Legal Studies*. Research Paper No. 31/2016.

VÍG Z. – HAJDU G. 2018. CETA and regulatory chill. In *A szellemi tulajdonvédelem és a szabadkereskedelem aktuális kérdései*. p. 44-54.

VÍG, Z. 2020. A befektetésvédelem fejlődése Kínában. In *FORVM Acta Juridica et Politica*. ISSN 2063-2525, 2020, no. 2, p. 275-288.

Achmea B.V. v. The Slovak Republic Award, 2012. Dostupné na internete: <<https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3206.pdf>>

Judgment of the Higher Regional Court of Frankfurt, 2014. Dostupné na internete: <<https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7079.pdf>>



ANOMALITIES OF LAW ENFORCEMENT REGARDING NEW RELIGIONS

Kristof ORMANDI²²

Abstract

In this paper I will attempt to explain how national and in some cases international level jurisdiction handles legal crises related to religious causes and movements. The topic of this research is the activity of new religious movements (NRM), and how law enforcement authorities react when they perceive such a movement as a threat. The focus of this analysis is the Rajneesh (Osho) movement in the United States, and it illustrates the legal and societal problems connected with it. Other examples where an NRM was met with extreme measures, including miscarriages of justice, will also be examined (for example, the suppression of the Mormons, Jehovah's Witnesses and other new religions by the authoritarian governments of China and Russia). The ideological framework of this interdisciplinary research lies between the area of law, and legal philosophy in particular; and sociology and the sociology of religion. The methods used are study of literature, analysis of the corresponding legal norms, and comparative methods. This paper sheds light on how the activity of NRMs elicit legal responses, and how the legal subsystem of society reacts (and sometimes overreacts) to these issues. In conclusion we can see that although in most cases the reactions of law enforcement agencies and society at large are proportional to the harm caused, there are definitely overreactions which are harmful for exercising the right to freedom of conscience. In essence we can say that on an international level there should be more detailed and understandable regulation with respect to the human right of religious freedom.

Key words: *sociology of religion, law enforcement, media, new religious movements, social issues*

INTRODUCTION

It is doubtless that religion is and always has been a major driving force behind human decisions. The further we go back in history, the more we can see that strict rules and taboos from the unseen, „divine” side dictated the daily lives and societal structures of men. In the very early times, as there was little intellectual understanding that dictated the commonly accepted norms, they relied totally on religion, mythology and taboos to hold the society together, such as seen by the customs of ancient Eskimos. (Morris, 2006; Pokol, 2000.) It is common knowledge that in the ancient civilizations, so-called „God-kings” ruled who were both in charge of religion and worldly affairs. Even in the Middle Ages the focus was almost solely on religion as the drive behind social structures. (Mayali, 2005.)

Following the industrial revolution, and with the evolution of society in the about the last hundred years, religion was suddenly downplaced, as most social endeavors now followed the increasingly complex scientific worldview and bureaucracy, leading to the situation which Max Weber defined as „*the iron cage of modernity*” In this rigid system, religion started to fade, and old religious forms suddenly became unpopular and lost respect. (Weber, 1956). This

²² Dr. Kristof Ormandi, PhD., Institute of Comparative Law and Legal Theory, Faculty of Law, University of Szeged, 10-12., Bocskai street, Szeged, 6721 Szeged, Hungary Trnava, E-mail: ormandik@juris.u.-szeged.hu.



„disenchantment” of the world however wouldn't last long, because on the one hand, secular approval of the right to free religious belief was getting stronger and on the other, as cold rationality failed to grab the hearts of mankind, newer forms of religious expression developed. (Partridge, 2003.) These new religious movements, or NRM as sociology named them, are becoming ever more popular, thus worthy of scientific inspection.

In this paper, I will focus on the latter, and attempt to explain how the national and in some cases, the international level jurisdiction handles legal crises related to religious causes and movements. This paper will be mostly focused on the active (executive) branch of the legal system which is law enforcement. As the subject matter is far from uniform and clear, various examples will be provided from which we can draw general conclusions. The central example of this discussion is the Rajneesh controversy, fought between the titular religious leader and the USA and its representatives. More modern and complex examples of such anomalies, clashed between the sphere of religion and law will also be examined.

MATERIALS AND METHODS

This study follows a mostly doctrinal approach, as opposed to the earlier research topics I have conducted in the study of law and the new religious movements. The methods used here can be summarized in simple terms as the following: *study of the literature* (including relevant media), *analysis of the corresponding legal norms*, and *comparative methods* when they are available, both spatially and in time.

This research is an interdisciplinary one, between the fields of law, in particular, legal philosophy, sociology; and sociology of religion. The present author does not wish to put it in one distinct category: as the observed movements themselves change rapidly, so does the observation related to them.

RESULTS AND DISCUSSION

2.1 Theoretic aspects

As mentioned above, the notion that Weber called the iron cage or in other words, „disenchantment” - which started roughly at the age of the Protestant Reformation and resulted in the sterile, atheistic, bureaucratic world of the 20th century - became widespread and many scholars attested to this fact. However, in the last few decades, maybe as a result of the failure of the naturalistic world view to provide meaningful answers and peace, or maybe because people grew tired of a central power being imposed on them, a large amount of smaller religions and cults began to sprout. This process is considered the „*reenchantment of the West*” (Partridge op. cit.)

Religion can take up new forms, which are often very different from the old, static forms of worship which are becoming obsolete. This was observed by the scholar *J. Milton Yinger* in the middle of the 20th century, who provided a new definition of religion as well as a distinction between sect and church. According to him, religion should not be defined by what it is, but what it does, namely: „*the provision of purpose in life and meaning in the face of death, suffering, evil, and injustice*” (Yinger 1970.) Yinger suggested that in rapidly changing societies, religion itself can be changing. He established three variables to divide sect from church, which are as follows: „



- The degree to which the membership policy of the group is exclusive and selective or open and inclusive
- The extent to which the group accepts or rejects the secular values and structures of society
- The extent to which, as an organization, the group integrates a number of local units into one national structure, develops professional staffs, and creates a bureaucracy.” (Yinger op. cit.)

As we can plainly see, the religious field is a mixed one, with many new movements struggling to develop into established religions, while others remaining in a state which is marked by the words „cult” or „sect”. The word „cult” originally meant a „*practice of religious veneration*”, and in the 20th century was opted by sociologists to mean „*a social group with ‘socially deviant’ beliefs and practices.*”(cites Rodia, 2019.) What a cult actually is is not only a matter of fact, but also perspectives.

Speaking of perspectives, according to Beckford, news related to a new religious movement is only interesting in the eyes of the media if it is about a *conflict*, or the *conflict is the leitmotif*. There needs to be a „*negative summary event*”. The media can escalate the tension further by cross-referencing other media organs. The conflict may be a result of an earlier, documented event. The result of this course of affairs is that the media’s *brash, panic-mongering attitude* can force authorities to react at once and heavily. This was the root cause of the crisis of Waco. (cites Török, 2011.)

2.2 Analysis of various anomalies

2.2.1 The Rajneesh controversy

The Indian mystic and religious leader „*Bhagwan*” *Rajneesh*, later known as Osho, was a well-known and controversial figure in his day. He had a long and winding career, of which the only period relevant to this research is his religious commune in Rajneeshpuram, Oregon, USA (hereinafter RP). At first they managed to live in peace with the locals, then after a while as their questionable activities grew more widely known, leading to calls for the guru’s extradition and the dissolution of the town. From a detached perspective, it seems that when this eventually happened, it was a justified decision on part of the acting authorities. However, as Osho’s former lawyer named Niren (Philip Toelkes) pointed out in the documentary series „*Wild, Wild Country*”, it seems like the state twisted their own laws in order to undermine the religious community. (Way, 2018.)

In those days the Oregon laws permitted the establishment of a town if 100 people agreed in the founding charter. Thus the community on the farm of Rajneesh was made into the town of Rajneeshpuram. This was later contested by the court, which ruled that a city ruled by an exclusive religion was against the OR and the US constitution. (State of Or., 1984.) Niren argued that cities with a majority religion were always a thing, such as the Mormons of Salt Lake City. In that case it was not a problem for the authorities, therefore this treatment is basically religious discrimination (Way, op. cit.). The other major issue presented itself when in 1984 the Rajneeshi bought in homeless people to live in RP, with the intention of voting in the municipal elections. The law was that after 20 days of legal residence, one could vote in the state of Oregon. However,



when a group of such people came to vote with buses, they were denied (*blanket rejection*) by the competent authority, and the laws were quickly and forcibly changed to prevent such a „voting fraud” (Way op. cit.) Arguably, this was one of the events in which the state was least justified in oppressing the political right of a religious minority.

Eventually, tension increased between the group and the legal authorities so much that against the will of their leader, they turned violent, leading to offenses such as food poisoning, and even the attempted murder of the US Attorney for Oregon, Charles Turner. (Milne, 1986.) For these reasons, Osho was finally extradited, some members were jailed and the movement was undone. Some of the followers returned with Osho to India, founding a more peaceful spiritual community, which lasted until his death. It is extremely hard to pass justice about who was right and wrong in this case, as both sides had committed serious offenses. However, it is alarming that in the not so distant past in the religiously tolerant United States, a religion was forced into illegality. In order that these anomalous patterns should not continue, the NRMs and the state need to maintain a good practice of communication and cooperation as far as possible.

2.2.2. Other examples

In more authoritarian countries such as China and Russia, NRMs are facing tough circumstances. In the former one, the state used its influence to ban the so-called „evil cults” (*xiejiao*), of which the most important one was Falun Gong. This NRM was once so popular that it had more members than the Communist Party, but was disbanded. (Rodia op. cit.) In Russia, the government often refers to the laws against extremist groups, which in particular led to prosecution of a number of Jehovah’s Witnesses. After that, in 2017, the Supreme Court decided that their religion is illegal based on the same laws. (Forum18, 2017.)

Similar, if less weighty problems can present themselves when there is a legal clash between society and a NRM. This has been the case recently with the *Satanic Temple*. This small church intends to defend the rights of their followers, especially the right to abortion. Using the same religious liberty argument as Hobby Lobby, they sued in the Federal Court of Missouri, but lost. However, they are pushing for a hearing in the US Supreme Court. Their case is interesting because if they win, this might set a precedent for religious liberty overrunning the neutral state laws. (Cohen, 2020.)

2.3 Legal and social background

Following the 1978 tragedy of Jim Jones and the People’s Temple, the *governments of the American and European continents became increasingly aware and afraid of the repercussions that extremist religions can cause*. This led to the increasing widespreadness of the anti-cult movement (ACM) and its propagators, experts. Many sociologists of religion were wont to present a skewed perspective of the so-called „cults.” (Török op. cit.; Shupe et al., 2004.) This led to many mistakes on the part of law enforcement, partly leading to the fall of Rajneeshpuram and the tragedy of the Davidians in Waco. There is concrete evidence that at least the latter incident could have been prevented if the situation was not only observed from the ACM point of view, and if the law enforcement agencies had tried to negotiate impartially and peacefully. (Richardson, 2003.) Perhaps the only *real solution to this issue* is described in an article submitted by Adam Szubin and his colleagues in FBI Bulletin. In that case, the FBI were sent out to patrol an UFO worshipping movement and its camp. Luckily, the supposed violence which were to take place was avoided. According to the study, the four key strategic elements are: assessing the threat,



creating a meaningful dialogue (communication), and planning for potential problems. The use of violence should only be the last resort of the authorities (Szubin et al., 2000.)

The crop-up of NRMs from the '70s to the '90s was not without repercussions. The ACM grew and strengthened. This led to increased hate and mistrust against NRMs, which was sometimes grounded, often not. The lawmakers of the era, who were mostly against change and in favor of stability, were obviously influenced by these anti-sectarian sentiments. This was reflected in the legal norms. (Richardson op cit.)

In the US, the strong reference to constitutional rights, mainly the right to freedom of religion, prohibited intervention on the federal level. Some states did have minor legislation against „cultic” crime, but it never reached such heights as it did in Europe in the '90s (Richardson op. cit.) Europe however, after Waco and the Aum Shinrikyo incident, was wary of NRM's, and parliament enquiries began against them in France and Belgium. (Török op. cit.) This process led to the creation of anti-cult laws in a handful of countries, most notably in France, where the Law 2001-504 of June 12, 2001 was passed, prohibiting religions that "*undermine human rights and fundamental freedoms*". The mechanics of this law allow for the dissolution of an organization if it or its members are involved in dangerous religious activity. (Duvert, 2004.) There are a number of states, like France, Belgium, Germany and the aforementioned Russia, where either the state's conservative religious ideas or other factors incited strong anti-NRM feelings and this was reflected in their institutions. (Török op. cit.) The European Union itself, while maximally stressing the importance of religious freedom, is wary of new religious movements, which in 1998 led to the short-lived "*Resolution on cults in the EU*", which was voted down by a coalition of liberals, ACM and NRM supporters. (CESNUR, 2005.) In summary, there exists a precarious balance between enforcing the law and respecting the (religious) rights of minorities, which was - until the latest times - often ignored.

ACKNOWLEDGEMENTS

I would like to thank the University of Szeged, Faculty of Law Doctoral School for their support. Special thanks to my supervisor, Dr. Zsolt Nagy, Prof. Dr. Attila Badó and other colleagues in the Institute for their help in discussing ideas.

CONCLUSION

To quote the words of Arthur Deikman, a clinical professor of psychiatry, *cults are a mirror of the wider „culture*", which means that society lends itself to new ideas and religions being born. There is a human tendency to give up power in danger, which leads to a dependency on so-called „*father figures*". In his analogy, it is like when people follow a guide though the swamp. The problem arises when someone steals the clothes of the swamp guide, and leads the „flock" astray. (Deikman, 1990.)

It is plain to see this truth in the case of Rajneesh, as well as the other relevant examples cited in this paper. Although sometimes certain NRMs are dangerous and start conflicts, it is oftentimes the poor (or over-)reactions of the authorities, the law enforcement organizations, which leads to deep conflict.



This study was merely designed as an enquiry into the field of new religious movements and the law enforcement's reactions to them - an overview of the subject matter - and does not constitute diving deep and offering concrete solutions for the subject. This will be a task for further papers. Because of the material limits of the paper, some subjects were not expounded in depth.

According to present author, on an inter-/supranational level, there should be a more detailed and understandable regulation, with respect to the human right of religious freedom. The EU resolution on cults is not a useless idea, therefore to coordinate the efforts of the member states against acts of religious violence and strife, it should be reexamined with better conditions and stronger guarantees for freedom of religion. Finally, it is not only the task of the member states but the supranational organization(s) as well to screen out harmful groups.

REFERENCES

CESNUR cca. 2005. *European Parliament Draft Resolution on Cults* [online]. Cca. 2005. [Viewed 20-11-2020]. Available at: <<https://www.cesnur.org/testi/Europe.htm>>

COHEN, D. S. 2020. *How the Satanic Temple Could Bring Abortion Rights to the Supreme Court* [online]. Rolling Stone Magazine, 2020. [Viewed 16-11-2020]. Available at: <<https://www.rollingstone.com/culture/culture-features/satanic-temple-abortion-rights-supreme-court-1048833/>>

DEIKMAN, A. J. 1990. *The Wrong Way Home: Uncovering the Patterns of Cult Behavior in American Society*. Boston: Beacon Press, 1990. ISBN 978-0-8070-2915-2

DUVERT, C. 2004. Anti-Cultism in the French Parliament. Desperate Last Stand or an Opportune Leap Forward? A Critical Analysis of the June 2001 Act. In Richardson, J. T. (ed). *Regulating Religion. Case Studies from Around the Globe*. New York: Kluwer Academic, 2004.

MAYALI, L. 2005. *Law And Religion: Law And Religion In Medieval Europe*. [online] Encyclopedia.com, 2005. [Viewed 14-11-2020]. Available at: <<https://www.encyclopedia.com/environment/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/law-and-religion-law-and-religion-medieval-europe>>

MILNE, H. 1986. *Bhagwan, The God that Failed*. New York: Caliban Books, 1986. p. 206-271. ISBN 0-312-00106-1.

MORRIS, B. 2006. *Religion and Anthropology: A Critical Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-85241-8.

PARTRIDGE, C. 2003. Alternative Spiritualities, New Religions, and the Reenchantment of the West. In Lewis, J. R. (ed.): *Oxford Handbook of New Religious Movements*, Oxford, England: Oxford University Press, 2003. p. 39-67. ISBN 978-0-19-536964-9.

POKOL, B. 2000. *Jogi alaptan (Basic legal studies)*, Budapest: Rejtjel, 2000.

RICHARDSON, J. T. 2003. Legal Dimensions of New Religions. In Lewis, J. R. (ed.): *Oxford Handbook of New Religious Movements*, Oxford, England: Oxford University Press, 2004. p. 163-183. ISBN 978-0-19-536964-9.

RODIA, T. 2019. *Is it a cult, or a new religious movement?* [online]. Penn Today, 2019. [Viewed 20-11-2020]. Available at: <https://penntoday.upenn.edu/news/it-cult-or-new-religious-movement>



SHUPE, A.; BROMLEY, D. G.; DARNELL, S. E. 2004. The North American Anti-Cult Movement: Vicissitudes of Success and Failure. in Lewis, J. R. (ed.): *Oxford Handbook of New Religious Movements*, Oxford, England: Oxford University Press, 2004. p. 184-205. ISBN 978-0-19-536964-9.

State of Or., 1984. *State of Or. v. City of Rajneeshpuram*, 598 F. Supp. 1208 (D. Or. 1984) (case).
Link: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/598/1208/1476422/>

SZUBIN, A.; Jensen, C. J.; Gregg, R. 2000. Interacting with Cults: A Policing Model, In *FBI Law Enforcement Bulletin*, 2000. ISSN 0014-5688, vol. 69. no. 16. p. 16-24.

TOKOR, P. 2011. *És (a)mikor destruktívak? Az új vallási mozgalmak hazai szociológiája és helyzete. (And When They Are Destructive?: Sociology and local status of new religious movements.)* Budapest: Párbeszéd Alapítvány, 2011. p. 178-179, 187-191., 192. ISBN 978-963-7166-90-7.

WAY, M. - Way. C. 2018: *Wild, Wild Country* (documentary), Netflix, 2018. Episode 3.

WEBER, M. 1956. *The Sociology of Religion*, Boston: Beacon Press. 1956.

YINGER, J.M. 1970. *The Scientific Study of Religion*. New York: Macmillan, 1970. p. 33., 257.

Forum18 2017. *RUSSIA: Jehovah's Witnesses banned, property confiscated* [online]. Forum 18, 2017. [Viewed 20-11-2020]. Available at: http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2274.



MOTIVATIONS OF VOLUNTEERS TO JOIN THE EUROPEAN SOLIDARITY CORPS (EVS) PROJECTS IN WROCLAW

Azad HEYDAROV²³

Abstract

This paper explores the motivations that lead the young people to join the European Voluntary Service (European Solidarity Corps) projects in Wrocław, Poland. The study focuses on explicit and underlying causes for joining and contrasts them with current youth studies approaches that focus on European youth and their participation in long-term volunteer projects. One of the approaches that researchers seem to agree upon describes young participants as individuals engaged mostly in profit-seeking activities who view volunteering as an alternative career-building alternative. Here, social and political activities and the civic engagement of youth, which have been considered traditional motivations to volunteer, are played down by scholars. Young volunteers in Wrocław interviewed in the course of a year appear to have two major categories of motivation: firstly, volunteering facilitates negotiating a better life strategy and maintaining upward mobility, and secondly it increases social and cultural capital. Contrary to the common assumptions reviewed in the paper, believing in European values and proudly volunteering in order to disseminate them was explicitly manifested in every respondent's interview. Additionally, involvement in European Union-wide projects encouraged volunteers to raise a critical voice about the organizations' activities and helped them express their genuine interest and concerns in improving the volunteering services.

Key words: Motivation to volunteer, youth in Europe, EVS, European Solidarity Corps.

INTRODUCTION

Volunteering and Motivation to Volunteer are very well researched topics in social sciences (Hustinx et al. 2010). Producing the findings of this research was aimed to identify the most relevant issues resulting from collected interviews, participant observations, and the memos from the field.

The following categories were repetitively appearing while analyzing the volunteers' experiences before joining to EVS program and presented on the Results and Discussion part of the paper:

- Family situation and relationship to home country
- Educational background, traveling experiences, and becoming aware of E.U. funded programs
- Being influential: social and political activism
- Early volunteering

²³ MA Azad Heydarov, The Doctoral College of Sociology, University of Wrocław, ul, Kozsarowa 3., 51-149, Wrocław, Poland, E-mail: azad.heydarov@uwr.edu.pl



- Employment situation

MATERIALS AND METHODS

Many studies conducted by researchers that usually praise EVS programs as learning experience emphasize its benefits for local communities and volunteers. Those researchers take various qualitative and quantitative approaches; they are mostly founded by the European Union and later are used for promotional purposes. (Strubel et al. 2016; Penner 2002; Holdworth, Brewis 2014)

As a voluntary experience, EVS also attracted M.A. students in social sciences and independent researchers who studied it from various perspectives (Hagh Talab 2013; Hauvette 2010). One assumption invoked in a recent study determines bias for a researcher by depicting young people of our generation as apolitical, antisocial, and individualistic (Jardim, Marques da Silva, 2018). It is argued that they predominantly volunteer for personal benefits, growth, better curriculum vitae.

This qualitative study conducted following general premises of the Grounded Theory Methodology (Charmaz, 2006) describes the motivations of 10 EVS participants who were long-term volunteering in Wroclaw, Poland, between the years 2017 and 2019. Respondents' motivations to volunteer before and during the program revealed the presented common categories in respective periods and shared they sounded deliberations about the future.

RESULTS AND DISCUSSION

Family situation and relationship to home country

Different social backgrounds and being a citizen of certain countries constructed the participants' life strategies. Regardless of their families' social class, some were supportive, whereas others had the disposition to control and influence the participants' decisions. In this way, volunteers are related to staying in their home country to being in the orbit of families. Most interviewees wanted either to be away from their families or country to achieve some level of independence and learn life through self-experiences. The desire "to be independent" was not only present before joining the EVS. It was either present in respondents' life since their teenage years or evolved. It is important to emphasize that joining the EVS was more accessible for people from the E.U. countries and less challenging for people from partner countries neighboring the E.U. Respondents joined the program from other countries that were not suitable employed unconventional methods to volunteer in the frame of the program.

Maintaining a moderate relationship with family was not as successful as Natalia's case for other interviewees. On the contrary, some parents' excessive interruptions caused longstanding damages to the participants' self-confidence. For instance, although another volunteer, Jolanta from Romania, was also sharing her gratitude for her parents' support, it was not easy to follow her desires from the beginning. Jolanta's parents' protective interventions restricted her and caused redundant deliberations, which made her journey more challenging.

On the other hand, Daniel from Spain, a working-class family background, at the end of his studies, had to face certain conditions, such as being from a less privileged family and being home with local opportunities. Daniel described a life of youth from a small town in Spain,



deliberately thinking of negotiating his situation as soon as possible in order to be able to feel confident in himself. He outlined some difficulties in this situation. Subsequently, he added his solution to escape from it, going to Scotland and working as a strawberry picker. One can identify from Daniel's narration that how escalating social and economic conditions in his small town left him in a desperate situation.

Educational background, traveling experiences, and becoming aware of E.U. funded programs

Having a privileged family background and being from a specific country provided respondents with access to better education and traveling opportunities from an early age. For the rest of the respondents who were not able to get substantial support from family for better education nor had a privileged passport to travel, international programs such as "Erasmus" and "Work and Travel" were helpful to fulfill their needs and introduced them into desired but missing opportunities in their lives.

Nick was used to traveling every summer to various destinations worldwide with his parents since he was a child. As a student, he went to study abroad for some semesters with international programs like Erasmus. In his milieu, one had easier access into specifically E.U. founded programs considering acquired language skills and experiences through the education system.

Before joining the EVS, Natalia finished her master's degree with the Erasmus Mundus scholarship, where she had the chance to study in three different European countries. For her, it was quite a long time living in Europe. Following her graduation, she wanted to travel more and have more experience in Europe. Since Europe was not her first destination abroad, she could compare it with previous ones.

Daniel's first time living abroad for a long time was his EVS participation. During his bachelor studies, the lack of foreign language skills restricted him from applying to the Erasmus Mundus program even though he was informed about it. The same obstruction was present in Zeynep from Turkey once she got to know about the opportunity to study abroad during her bachelor's studies. For both of them, the EVS was the first affordable opportunity to live in a foreign country and learn languages.

Parvana had decided by herself what she wanted to study and received support from her parents to study in Almaty, Kazakhstan. Before studying in three different countries of Europe with the Erasmus program, she lived alone in Almaty and Astana. Studies were not Parvana's first time traveling to Europe as she had traveled abroad with her parents, friends, and herself before. Parvana got to know about the EVS opportunity through friends, and, after submitting her thesis, she focused on finding a project.

Sabit found the idea to travel for free and to see different cultures attractive. The first time he went abroad was with the Erasmus internship program to Germany when he was 18 years old. His English language skills allowed him to apply for two semesters with the Erasmus Academic exchange program in Slovenia. Besides financial advantages, Sabit mentioned benefiting from traveling visa-free around Europe during his Erasmus experiences. Remarkably, after living one year long in Slovenia, in an international environment with students from other cultures and traveling 30 countries, he began to consider continuing this experience later through EVS.



Jolanta's parents and high school teachers persuaded her to study Business Administration to have "a proper profession in the future." Living in a big city such as Bucharest after her hometown and creating a negotiated comfort zone with her parents and academic environment discouraged Jolanta from applying for an Erasmus program while studying for her bachelor's degree. Meeting visiting exchange students and building a friendship with them during her university years eventually encouraged her, and she overcame her fears and decided not to miss the opportunity to go abroad with the Erasmus program for the third and with an extension the fourth semester of her M.A. studies. This experience not only developed Jolanta's self-confidence but also made her curious about other cultures. Beyond that, she was introduced to more opportunities provided by the European Commission.

Gvantsa studied in the English language during her higher education in her home country and went for one year and a half to Israel for a professional internship. She was able to travel around Europe once the E.U. applied visa-free regulations for Georgian citizens. Among the respondents, she was the only one visiting Wroclaw as a tourist before the EVS. At that time, Gvantsa was traveling the countries where her friends were residing. Before joining the program, she traveled around 13 countries and got to know about the opportunity to volunteer for free while she was visiting one of them.

Being influential: social and political activism

The generation of young people, including respondents of this study, are criticized for being apolitical. Those critics develop and create stereotypes about youngsters' dispositions towards individualism. However, before conducting interviews, during volunteer gatherings, I witnessed many times elaborate political comments and discussions on different countries' current situation among young people. The majority of respondents shared their interest explicitly to become influential in various domains. Negotiating life strategies in utterly distinct conditions than previous generations leads to assumingly new opinions. Participants shared their attitudes towards the political sphere, social work, and engagement.

In his answer to the category regarding being politically or socially engaged, Nick differentiated involvement from interest. He mentioned he was socially active during his studies at university, but he was never involved in this sphere despite the deep interest in politics. Natalia also mentioned being very socially engaged as a student. She considers that her experiences abroad can be useful at some point in order to develop the NGO sector and civil society institutions in Kazakhstan.

Parvana finished her EVS and was working for the same NGO she volunteered before in Wroclaw in the program's frame. Experiencing and learning about the challenges from a volunteer's perspective working in this NGO (which is one of the most significant and most international in Wroclaw) was not only useful for her: Later, as an employee of the NGO, she introduced better policies to work with volunteers, and this reform aimed to develop EVS participants' working conditions.

Sabit already had one year of professional work experience in one of Turkey's oldest NGOs in Istanbul. He considered working for social purposes is the meaning of his life. He believes that social work is the best choice to appreciate time but not waste it in corporations. Sabit employed the metaphor to describe some good deeds as a "tiny drop in the ocean." His discoveries through volunteering introduced him into new categories to get involved which are



demanding the attention of the broader public, such as climate change and environmental protection

Zeynep was also working in the NGO sector in Istanbul, Turkey. Before working at NGOs, she tried to study one way of generating changes: International Relations. She was employed in an NGO which was focused its efforts on developing a corporate life in Turkey. However, she wanted to do something for other people, and since she was inside the NGO sector, there were many opportunities to volunteer.

Early volunteering

This study explores the volunteers' motivations to join the EVS but not the motivations to volunteer from a broader perspective. Participants' understandings of different concepts of volunteering are shaped based on their previous "similar experiences." The majority of respondents shared stories on the formal volunteering context. Some of them volunteered with purely altruistic motives besides being employed beyond the NGO sector. Volunteering in organizations was interesting for respondents to study, practice, and learn through experience. Being employed in the NGO sector opened doors to new volunteering options and built trust in those systems. That is how Zeynep volunteered for the first time in her life.

Alongside Zeynep, Natalia had many opportunities to volunteer in Kazakhstan; however, she started volunteering in high school. Natalia realized she was receiving emotional satisfaction as a reward for helping other people and discovered other volunteering rewards, such as gaining experiences, learning new skills, and practicing knowledge in the field. Once Natalia had a full-time job, she began to volunteer with purely altruistic motives. No type of reward interested her. Both respondents are planning to practice this kind of volunteering in the future as they will have full-time jobs.

Volunteering from an early age introduced Parvana into the NGO sector and helping unprivileged children in Kazakhstan. Guiding and reading books to blinded people changed her thinking about people with disabilities. Before going to study in Europe, volunteering was already a part of Parvana's routine. At the beginning of her master's studies, she was in France for one semester. During this first extended stay abroad, she did not manage to have time to volunteer. During the next two semesters, she spent studying in Scotland, in a small town surrounded by students. As Parvana moved to Italy for her last semester, she was more attracted to experiencing the city life after living for one year in a village. She could not volunteer here either.

Nick was working for an association during his bachelor's studies at his university in Paris as he wanted to do something more than just studying. His work included coordinating the events initiated by different organizations to not happen at the same time. Nick considers these two years of experience as self-interested volunteering, where he learned how to proceed with organizational tasks.

Daniel's first volunteering was as a social worker in the project of a local NGO in Spain. Later he did internship in one of the most prominent international NGOs in his home country. Gvantsa was volunteering for a couple of months in Georgia at her favorite bookstore. She was familiar with the concept and volunteered while studying for environmental and charity purposes in both formal and informal contexts.



According to Jolanta, volunteering is not popular in Romania. One can hardly find information about opportunities to volunteer without searching for it. The EVS was her first time volunteering.

Employment situation

The EVS program was considered as an alternative opportunity by the majority of respondents, since some of them were looking for job opportunities after graduating from university or finishing internships. At the same time, others decided to risk their careers and quit their full-time employment to join the EVS. The program's age limit influenced their decision to do it before it was too late for them to apply.

In Bucharest, during the summer of 2017, after graduating from university with the Erasmus experience, Jolanta was looking for job opportunities. The precariousness of her employment situation was beyond remedies. She did not have a permanent place to stay. Jolanta was following the European Commission's social media accounts. Through Facebook, she got to know about the European Solidarity Corps (ESC) platform and created her profile there. Eventually, Jolanta moved from Bucharest to her home town to find a full-time job. Meanwhile, she found a job at the Human Resources department of a local company in the next town and refused an uninteresting EVS offer from Italy. Before beginning to work in the Human Resources department, Jolanta received an offer from an NGO in Wroclaw through the ESC platform.

Daniel was preparing to go to Scotland to work as a seasonal worker after graduating. He was determined to work as a strawberry picker in Scotland to improve his English speaking skills and financial situation. Daniel got to know about the EVS opportunity in Wroclaw through Facebook and immediately applied since the accommodation conditions such as free flat, urban transportation, 180 euros remuneration attracted him. Five days after the first contact with the hosting organization, Daniel came to Wroclaw.

Before the EVS, Nick graduated from his second master's studies and finished short-term internships both in Spanish and French at the Foreign Ministries. Nick opened a profile on the ESC platform, but he lost interest as he did not receive any offers. Besides the EVS project in Wroclaw, Nick applied for a Spanish Think Tank job in Barcelona. It was related to his university studies, his expertise, and it was in International Security. However, he was happy with the positive result of the easy application process of NGO from Wroclaw; Nick kept waiting for the answer from another interview to decide what to do.

Natalia's citizenship affected her EVS applications. In every motivation letter, she mentioned this factor explicitly then later not to become frustrated hearing again and again "yes," then "no" from organizations. She got to know about the project in Wroclaw by the NGO's offer shared on Facebook. She was ready to receive a rejection letter, but the project coordinator replied positively to her application. During her search for opportunities abroad, Natalia decided to forget about it and stay in Kazakhstan for a while to find a good job to begin her professional career. Her deliberations continued until she decided to come to Wroclaw.

Gvantsa, Sabit, and Zeynep were employed in their home countries after their graduation and before the EVS. Previous applications to the EVS projects taught Sabit how to express his skills and motivation both on the ESC platform and during interviews. He was confident of finding some offer after his one-year full-time employment in Istanbul. When Sabit received the offer from the NGO in Wroclaw, he became interested, scrutinized, and appreciated its affinity with his



professional background. Following the end of his contract and these deliberations, he moved to Wrocław without any complications.

Zeynep was not happy with her employment in the NGO, which did not bring her any satisfaction beyond enough salary to live in Istanbul alone. Once her former colleague from Istanbul, who was volunteering at that time in Wrocław, suggested she apply to the same EVS project, she did not hesitate to take this opportunity.

Gvantsa went to Israel for a one year and a half professional internship following her B.A. graduation in Georgia. There she learned by working in an international environment and gained experiences in the field of public relations. After coming back from Israel, Gvantsa was employed at the NGO Jewish Diaspora Organization in Georgia. However, it was not easy to leave her comfort zone in Georgia. Gvantsa decided to volunteer in Wrocław and see how it goes, but her deliberations continued until she adapted to the program and the new environment.

ACKNOWLEDGEMENTS

I have been lucky to experience an amazing educational process in the Master Programme in Sociology, specialization 'Intercultural Mediation' at the University of Wrocław. I want to express most sincere thanks to dr hab. Marcelina Zuber for her academic mentorship and friendship.

CONCLUSION

Deciding to take part in the long term European Commission founded volunteering program resulted from young individuals making choices while negotiating their life strategies due to previous experiences. Our friendship with respondents or other research participants whose interviews were not included here, but during hours of working together or gathering for some reason in different places, we were questioning those motives together. The respondents' narrations on their motivations can be categorized and also analyzed in semi conventional way to describe if individuals were joining the service with pure altruism or because of self – interest causes. Participants' experiences urge us to discuss their motivations to restrain their labor exploitation, review intercultural context, and elaborate on social dispositions among contemporary European youth for further studies.

REFERENCES

- CHARMAZ, K. 2006. *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- HAGH TALAB, A. 2013. Informal learning in youth volunteer work: perspectives from the European Voluntary Service programme.
- HAUVETTE, M. 2010. Temporary youth migration and European identity. In: *Youth on the Move*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-58.
- HOLDSWORTH, C. - BREWIS, G. 2014. Volunteering, choice and control: a case study of higher education student volunteering. *Journal of Youth Studies*, 17. Jg., Nr. 2, S. 204-219.



HUSTINX, Lesley, et al. 2010. Social and cultural origins of motivations to volunteer: A comparison of university students in six countries. *International sociology*, 25. Jg., Nr. 3, S. 349-382.

JARDIM, C; MARQUES DA SILVA, S. 2018. Young people engaging in volunteering: Questioning a generational trend in an individualized society. *Societies*, 8. Jg., Nr. 1, S. 8.

PENNER, LA. 2002. Dispositional and organizational influences on sustained volunteerism: An interactionist perspective. *Journal of social issues*, 58. Jg., Nr. 3, S. 447-467.

STRUBEL, IT.; RIEDNER, A; KALS, E. 2016. Motive freiwilligen Umweltengagements: Die Bedeutung von Gerechtigkeit und Wissen. STRUBEL, IT und KALS, E.(Hg.): *Freiwilligenarbeit und Gerechtigkeit. Zentrum für Organisations-und Arbeitswissenschaften EHTZ, Zürich: S, S. 83-99.*



COMMUNITY CARE IN THE FIELDS OF MENTAL HEALTH AND SINGLE EUROPEAN MENTAL HEALTH PACT

Natália BROVINA MULINOVÁ²⁴

Abstract

The European Union and its institutions, through the European Joint Action on Mental Health and Well-being, are supporting the development of mental health policies, which are currently deteriorating due to various factors. The COVID-19 pandemic highlighted those areas of national policy that have long been neglected and mental health is one of them. The strategies of the European Action include the transformation from traditional formal, institutional mental health care to informal care, which envisages the decentralization and deinstitutionalisation of the mental health agenda to the community level. At the same time, community care is not intended to replace the institutional form of support and care for the mental health of citizens, but rather to function on the one hand as a complementary element and on the other hand as a preventive mechanism. The aim of our paper is to point out the benefits of community mental health care and, through the optimal mix of services of the World Health Organization, which is closely collaborating with European Union institutions, to define which mix of services is currently provided by the Slovak Republic. In this context, we will point out possible tools of community care that could be potentially functional in the Slovak Republic.

INTRODUCTION

Recognizing the seriousness of the mental health situation of its population, as highlighted by the COVID-19 pandemic, the European Union seeks to create space to initiate effective tools and policies to mitigate the adverse effects of mental health problems on both individuals in society, and economy. At present, the vast majority of the countries of the European integration group do not pay enough attention to the field of mental health, which also results in the still prevalent stigmatization and marginalization of mental health and mental disorders in society. Overlooking this issue does not only affect individuals and their ability to live an economically and socially balanced or productive, civic and community active life, overlooking mental health at either national, regional or local level causes significant costs, burdens individual economies and the overall sustainability of health systems. In addition, mental health problems are among the primary factors causing the loss of human labor productivity. One of the possible solutions within national policies is to incorporate a mix of services in society, which will not be focused only on the centralized level, but rather it will be a combination of services mainly focused on creating services at the decentralized level, respectively at the regional or local level.

In reality, however, most countries provide mental health care to individuals rather centrally, but this model or type of care is not effective in many cases. Centralized care does not

²⁴ Mgr. Natália Brovina Mulinová, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: natalia.mulinova@gmail.com



have adequate mechanisms to capture all problematic elements in society, especially at the lowest levels, and it does not have the capacity to analyze and create effective preventive measures at levels that have their own specifics, one of the consequences is inefficient financing and dissatisfied society. In this case, therefore, we can most likely speak about lose-lose situations in the context of the relationship of economic prosperity of the state and the satisfaction and health of individuals. In connection with the above, the aim of the article will be to identify the elements that need to be incorporated in the case of community care and also to define what care is currently provided by the Slovak Republic in the field of mental health.

Development of mental health at EU level and elements of community care

Moving on the intentions of supporting powers in the field of mental health, the European Union and its institutions have initiated several groundbreaking steps through their action. Following the adoption of the Green Paper by the European Commission entitled "Improving the mental health of the population. Towards a strategy on mental health for the European Union "The European Pact for Mental Health and Quality of Life was adopted, making it one of the European Union's key policy priorities (European Commission, 2005). The Joint Action on Mental Health and Quality of Life, aimed at supporting Member States to implement mental health policies leading to the minimization of mental disorders, and the promotion of mental health, presented a more specific challenge through continuous developments in policy-making and strategic plans at EU level, stopping stigmatization and marginalization, as well as policies that will act in society as catalysts for the social, civic or economic exclusion of individuals in society (Joint Action on Mental health, 2017).

The Joint Action on Mental Health identified five key strategic areas in which individual Member States should make the necessary changes and implement policies, whether at national, regional or local level. In addition to promoting mental health in the workplace, supporting measures to reduce the incidence of depression and stop suicide or the implementation of e-health tools, it also supports the mental health of children and young people in education, promoting the integration of mental health into policies across all sectors of interest (Joint Action on Mental Health, 2020). Therefore, the field of mental health cannot be included only in the medical, health, psychological or psychiatric sector, as each sector of public interest should, in the context of effective functioning and achieving the desired results, implement such policy instruments that ensure social, economic or civic equilibrium in society. Such an equilibrium cannot be achieved if the current trend - the escalation of mental illness will still raise in society, which is currently on the rise in the whole European Union, also caused by the COVID-19 pandemic. However, the pandemic only underscored a long-neglected area of mental health in most EU countries.

The last fifth priority of the Joint European Action on Mental Health is to support the building of community-based and socially inclusive mental health care. The idea of community care is mainly related to informal support and care in the field of mental health and is also closely related to building a community society and building community identity and cohesion in the countries of the European Union. In the context of community care, the aim of this strategy is to create an informal network composed of individual entities in a given community, which can act as preventive components supporting the mental health of their citizens. It is a partial transfer of competencies and responsibilities from traditional institutional mental health care based on large-scale psychiatric institutions to informal community care (Villar, 2017).

Community care based on informal mechanisms would be significantly lower in cost and thus reduce the burden on the economy, while operating more beneficially and effectively in terms of treatment for people suffering from mental disorders. Thanks to treatment in the community,



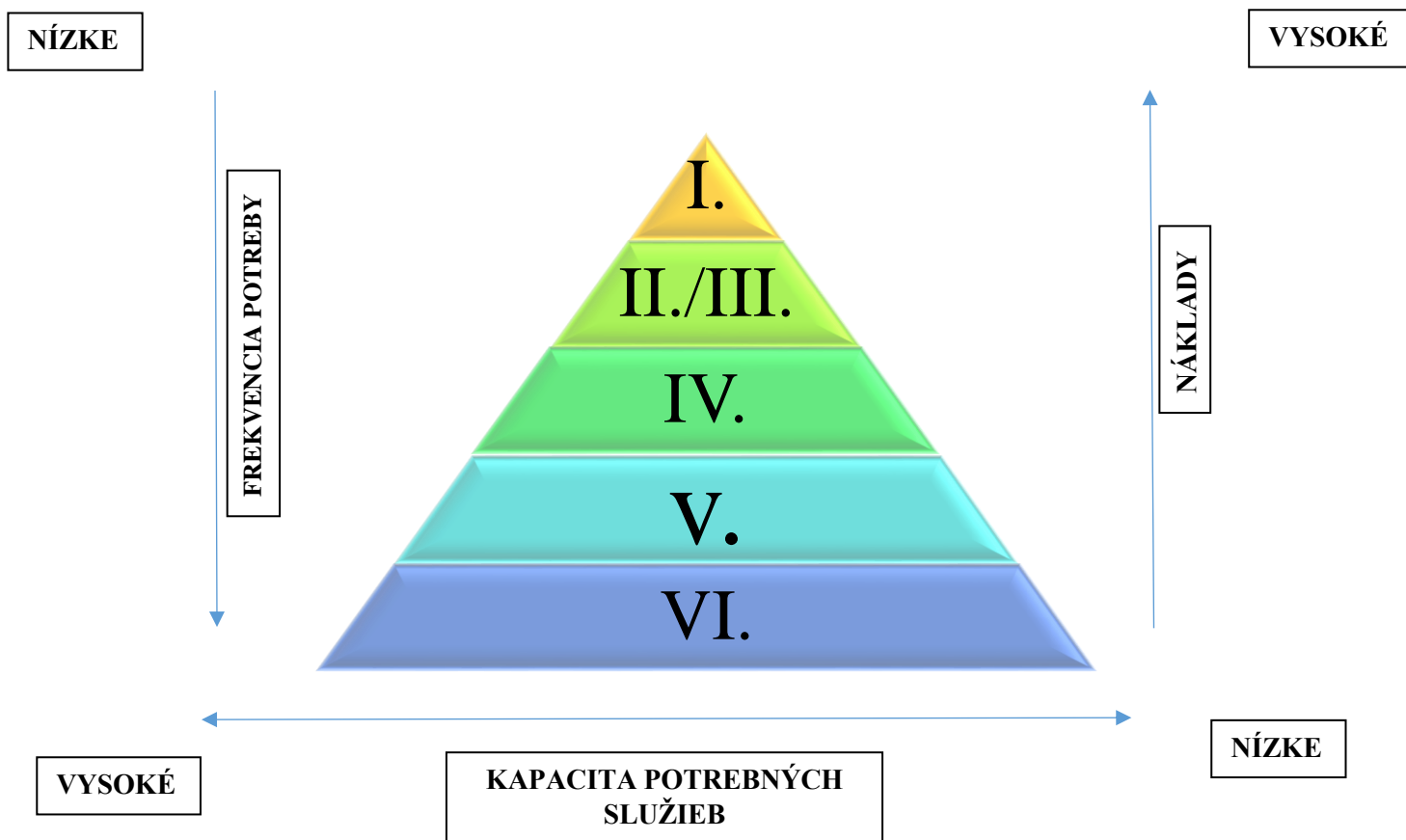
patients would be in active contact with the family or friends, patients would also continue to perform their work, so they would not be socially or economically excluded from the society during their treatment which in many countries currently takes place in psychiatric hospitals, or in psychological outpatient clinics without regular contact with friends or family members. In addition to the above-mentioned community care, it is related to the gradual decentralization and destigmatization of the area of mental health quality and at the same time increased user satisfaction, greater interconnection with formal, institutional forms of health care, but also with the protection of human rights (Caldas de Almeida, Killaspy, 2011). At present, however, most EU countries provide mostly only formal mental health care without the incorporation of informal community care.

In terms of building community-based mental health care, the aim is not to replace formal institutions that provide assistance to individuals suffering from mental health problems. On the contrary, community care, especially informal care, should function as a complementary effective and preventively functioning component in the organic society. The World Health Organization, with which the European Union and its institutions are actively initiating joint action on mental health, has developed an optimal mix of mental health services. The optimal mix of services is a proven and effective mechanism that can be implemented by all EU Member States in their national realities, as it does not contain specifically defined procedures or specific ways to make the optimal mix a reality, but rather general features of mental health care (WHO, 2003).

The following picture No. 1 shows the optimal mix of the World Health Organization, which lists the institutional, formal components at the top of the pyramid, followed by community mental health services along with psychiatric and psychological services in general hospitals and clinics. The optimal mix of mental health services also includes services provided by primary health care (Mental Health Policy, 2007). However, primary health care in the context of providing services in society, in the field of mental health, is currently facing criticism, as doctors acting as primary health professionals do not have sufficient training or practice to help people suffering from mental disorders. This fact is also related to the setting up of the education system in individual countries. The most visible part of the optimal mix pyramid is informal care services, namely informal community care and self-care.

From picture No. 1. It is clear that the optimal WHO mix of mental health services in individual countries should be built mainly on the basis of the provision of informal services, which, as mentioned above in our paper, should be a preventive mechanism of mental health in society in the context of high level of decentralization and, on the other hand, represent an effective complement to formal mental health care. Informal mental health entities include, for example, teachers, police, local health workers, family members, or NGOs or even lay people (WHO, 2003). In the case of the implementation of a policy providing informal community mental health care services, it will be necessary to provide training activities for these entities. The European Union recommends such training in the field of mental health in various sectors, such as the youth sector, through the European Youth Goals, of which the EU Youth Strategy is a supporting policy instrument (European union, 2019). Trained individuals in mental health should then be an effective prevention mechanism at a decentralized, community level. In addition, informal community care can minimize the increase in mental health problems in society. The European Union recommends such training in the field of mental health in various sectors, such as the youth sector, through the European Youth Goals, of which the EU Youth Strategy is a supporting policy instrument. Trained individuals in mental health should be an effective prevention mechanism at a decentralized, community level. In addition, informal community care can minimize the increase in mental health problems in society.

Obrázok č. 1: Optimálny mix služieb v oblasti duševného zdravia podľa Svetovej zdravotníckej organizácie



Source: World Health Organization, 2003

Explanations:

- I .: Long-term stays in hospitals and hospitals / Specialized services
- II .: Community services in the field of mental health
- III .: Psychiatric services in general hospitals
- IV .: Services provided by primary health care
- V .: Informal community care
- VI .: Self Care

In addition to better accessibility, informal community services also represent very low costs in individual countries, but in particular it will provide financial savings to the economy, which are currently very high, mainly due to the use of only formal health care services. Joint action in the field of mental health also points the need of so-called Self-help care, which assumes that individuals should recognize the factors that affect their mental health or the factors which are risk determinants that trigger their mental health problems. The joint action also envisages the help of family members or, for example, friends who could help to identify situations and factors threatening the mental health of someone around them (Mental Health Policy, 2007). The



mentioned belongs to the pyramid of the mix of optimal services and at the same time it belongs to the preventive tools of providing informal care. For example, non-governmental organizations should be involved in the development of these tools and should also provide information on informal assistance and care through awareness-raising.

In the conditions of the Slovak Republic, community care is currently developed only in the form of the National Mental Health Program, while institutional care predominates. Strategic document reflects the need for a more effective setting of mental health policy also in connection with the transformation from predominantly institutional to community care. The strategy envisages a model of community care also a change in funding, which is currently less effective and more centralized. Funding is rarely provided by the private sector, it is usually covered by health insurance funding (Národný program, 2020). In the context of a more meaningful use of funds in the field of mental health prevention, it will be necessary for the Slovak Republic to deal with the current funding system and gradually shift financial capacity to the regional or local level and also start with extensive training activities for first aid entities. Undoubtedly, the private sector, organizations and other institutions will also play an important role in the Reformation, focusing on specific population groups and not only on the targeted collection of information, but also on the development of preventive tools, the implementation of mental health programs, but also the development of other community methods, such as the participation of individual users and their family members during the period of prevention and treatment, not only in the context of co-financing, but also in the context of more appropriate treatment of individuals who, on the basis of the current set of care, are long-term separated from their community and their natural environment. One of the accompanying elements that is being introduced in the case of community care is the integration of the immediate environment into the process of care and treatment for individuals suffering from mental health problems.

Not only the missing strategies and policies, but also their real implementation are currently causing a high financial burden on the Slovak economy, which is now at the level of approximately 2.4 GDP per year, which is 2.1 billion euros (Grajcarová, 2020). Such a high burden can be minimized, in the case of efforts to introduce community care, including the introduction of programs with preventive measures, through the implementation of timely and ongoing screening of individual sections of the population. Last but not least, the transition from institutional, centralized care to more decentralized care is desirable, which simultaneously requires a change in the method of financing and greater incorporation of private sector entities.

CONCLUSION

Efforts to streamline mental health policies have recently intensified, in particular on the basis of findings related to economic burdens, loss of productive capital or other adverse effects resulting from insufficiently effective mental health policy tools and mechanisms. Investing in the development of mental health policies can be an important step towards not only minimizing the stigma, marginalization or social exclusion of individuals in society who suffer from mental health problems, investing in this area can return to a healthy economy or minimized burden on the financial resources of states or, for example, in the form of a healthy society, in this case it will be a win-win situation.

One of the recommended ways to ensure this win win situation is to introduce a mix of early and preventive care services in society, which includes a decentralized form of care in the form of community services, in which regional, local entities or the private sector play an important role. The aim of introducing community care is not to completely replace institutional care, but rather to provide complementary, preventive tools. According to the optimal mix defined



by the World Health Organization, it is community care that would minimize the escalation of mental health problems thanks to its preventive measures. At present, the system of community care does not work in most countries, including the Slovak Republic, and therefore there is an escalation of mental health problems, which are already being addressed by institutional care itself. However, the strategy in the field of mental health, as well as the National Mental Health Program of the Slovak Republic, envisages the gradual incorporation of community care in the future. In this context, however, it will also be necessary to change the way of financing, the integration of the private sector and the inclusion of several components in society who would be trained in the provision of first aid in the field of mental health.

REFERENCES

CALDAS DE ALMEIDA, J. M., KILLASPY, H. 2011. *Long term mental health care for people with severe mental disorders*. [online]. 2011. [cit. 2020 -11-26]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/mental_health/docs/healthcare_mental_disorders_en.pdf>.

EUROPEAN UNION. 2019. *EU Youth Strategy*. [online]. [cit. 2020 -11-19]. Dostupné na internete: https://europa.eu/youth/strategy_en.

GRAJCAROVÁ, L. 2020. *Duševné zdravie a verejné financie. Útvar hodnoty za peniaze*. [online]. 2020. [cit. 2020 -11-24]. Dostupné na internete: https://www.mfsr.sk/files/archiv/9/Dusevne_zdravie_verejne_financie_UHP.pdf.

MENTAL HEALTH POLICY. 2007. *Planning and service development. 2007. The optimal mix of services for mental health, WHO Pyramid Framework*. [online]. 2007. [cit. 2020 -11-18]. Dostupné na internete: https://www.who.int/mental_health/policy/services/2_Optimal%20Mix%20of%20Services_Info%20sheet.pdf.

NÁRODNÝ PROGRAM DUŠEVNÉHO ZDRAVIA. 2020. *Národný program duševného zdavia*. [online]. 2020. [cit. 2020 -11-23]. Dostupné na internete: <https://www.uvzsr.sk/docs/info/podpora/NPDZ.pdf>.

VILLAR, J. 2017. *The effect of informal care on mental health. Caregivers activity and the incidence of depression*. [online]. 2017. [cit. 2020 -11-24]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/320146782_The_effect_of_informal_care_on_mental_health_Caregiver's_activity_and_the_incidence_of_depression.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2003. *Orgazation of Services for mental health*. Geneva : World Health Organization. 2003. ISBN 92 425 45 925



TRANSFORMATION OF SLOVAK SOCIETY SINCE THE VELVET REVOLUTION

Ivana PONDELÍKOVÁ²⁵

Abstract

The aim of this paper is to disseminate the partial results of the project Europe for Citizens / Share EU - Shaping of the European citizenship in the post-totalitarian societies: Reflections after 15 years of EU enlargement. The project focuses on linking the educational process, historical memory and social change 15 years after EU enlargement. Based on 10 in-depth interviews we have examined the transformation of Slovak society since the Velvet Revolution (1989) and joining the EU (2004). Respondents were expected to express their views and thoughts of living in Slovak society since two significant milestones. The aim was to find out their subjective evaluations and opinions, without requiring expertise in this topic, but not, however, excluding it. The focus is on the historical background that led to the change of regime. The transformation to a democratic society resulted in the formation of a new Slovak identity. The historical memory of a nation is a basic part of its identity. Every comprehensive insight into the past must include an explanation of the key factors that influence the formation of human expectations and, in the broadest sense, the processes of formation of civil society. In Slovakia, the transition to personal responsibility is challenging. The era in Slovakia is good for capable and ambitious individuals, but for those who do not have ambitions or talent, it is a difficult time, as these are individuals who used to rely on the social security that the state provided them with in the past. To become an advanced democratic country, Slovakia needs to be led by people who are able to bring democratic values, ethics, justice, expertise and cooperation to the country's administration. The result of qualitative research is the creation of a holistic picture of the phenomena studied. The research presented is a comprehensive view of the subject areas studied in Slovakia.

Key words: transformation of the society, identity, Slovaks, democracy, EU integration

INTRODUCTION

The international research project *Europe for Citizens / Share EU - Shaping of the European citizenship in the post-totalitarian societies: Reflections after 15 years of EU enlargement* focuses on linking the educational process, historical memory and social change 15 years after EU enlargement. The aim of the project is to find out which elements of historical memory are in the centre of society's attention and which are absent; what values are promoted and whether they help to build a shared responsibility for the future of Europe. Integrated educational activities and civic education are perceived in the project as necessary preconditions for the development of European society.

When, in the late 1980s, mass protests of civil society ended the era of socialism and the building of communism in all European countries then power, politically and ideologically controlled by the Soviet Union, the space for a new beginning was created, which brought a new political order, as well as a

²⁵ Mgr. Ivana Pondelíková, PhD., Katedra európskych kultúrnych štúdií, Filozofická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Tajovského 51, Banská Bystrica, 974 01 Slovenská republika, E-mail: ivana.stykova@umb.sk



fundamental breakthrough in the understanding of civil society. Slovakia has come through a difficult transformation process. From a communist country to a democratic country, it has become part of major international organizations and brought freedom to its citizens. At schools, they learn about democracy and human rights, which also guarantee citizens the right to participate. Participating in decision-making processes means participating in power. Pecníková (2017:58) emphasizes that participation is considered to be “*personal participation based on one’s own initiative*”. How do the citizens of the Slovak Republic perceive these possibilities, how do they evaluate the changes in society, which they consider to be positive or negative, we surveyed through in-depth interviews with 10 respondents.

RESEARCH METHODOLOGY

The presented research was carried out using an in-depth interview, which is considered to be an effective method of quantitative research. The interview is a scientific method that allows researchers to capture not only the facts, but also a deeper insight into the motives and attitudes of the respondents. Due to the fact that the research was carried out in several countries (Slovakia, Poland, Italy), the research team opted for a structured interview, in which the research areas and related issues are created in advance. All respondents answered the same questions in the same order. The advantage of this method is to obtain the necessary information in a short time, which can be compared and categorized with each other. The disadvantage is that the researcher cannot react flexibly and ask additional questions during this type of interview.

The areas of research we focused on mapped the development of local democracy, the differences between the authoritarian and totalitarian past and European integration. Respondents were expected to express their views. The aim was to find out subjective evaluations and opinions, without requiring expertise in this topic, but not excluding it. The result of qualitative research is the creation of a holistic picture of the studied phenomena. The presented research is a comprehensive view of the subject areas in Slovakia.

Research sample

In qualitative research, the selection of a research sample is always intentional. In order to achieve the highest possible degree of validity of the submitted research, we carried out the selection of respondents so that they fully met the criteria arising from the research objectives. We included in the research only those respondents who had personal experience with the studied phenomena and we created 5 target groups:

- common people – family members, friends, acquaintance, or strangers;
- teachers;
- students;
- decision makers - people in leadership positions who directly affect the running of the city, school, business;
- leaders or members of NGOs - people active in civil society.

Every country (Slovakia, Poland, Italy) interviewed 10 people, it means 2 in each group. In Slovakia, we have questioned respondents as portrayed in Table 1.

**Table 1: Categorization of Respondents**

Target group	Age	Sex	Education
Common people			
Respondent 1	67	male	apprenticeship certificate
Respondent 2	46	male	university
Teachers			
Respondent 3	30	male	university
Respondent 4	52	female	university
Students			
Respondent 5	24	female	university
Respondent 6	15	male	attends a secondary school
Decision makers			
Respondent 7	42	male	university
Respondent 8	42	male	university
Leaders of members of NGOs			
Respondent 9	48	female	university
Respondent 10	25	female	university

Source: own processing (2020)

RESEARCH RESULTS AND THEIR INTERPRETATION

The way to democracy

Slovakia has been an independent state for less than three decades. In the past (with the exception of the Slovak state during World War II) was either under the domination of another country or group of countries, respectively in a joint union with the Czech Republic. After 1993, when Slovakia embarked on the path of economic, political and social transformation, it was clear that it would not do without foreign aid and would not be able to function independently within Europe for a long time. It was not long before negotiations on Slovakia's membership in the European Union began. On 1 May 2004, Slovakia became a member of the EU and since 1 January 2009 it has also been a member of the European Monetary Union, the Eurozone. The official currency has become the Euro, which is considered one of the most tangible symbols of European identity.

Slovakia has been a democratic country since 1989, providing citizens with various rights and freedoms. Equality and freedom, which Slovaks have been waiting for a long time, are considered to be the most important benefits in a democracy. Gaining freedom was a difficult process, preceded by a long period of unfreedom (1939 - 1989). During the Second World War, Slovakia turned into an authoritarian state with fascist elements with great powers of President



Jozef Tiso. Hlinka's Slovak People's Party took over all the power. The Slovak historian Anton Hruboň (2020:347) defines its regime from 1938 to 1945 as "*originally a nationalist-authoritarian regime, which under the influence of domestic and foreign factors transformed into a regime of national-socialist (fascist) type and subsequently mutated into a hybrid regime without a clear political identity*". The ideas of Nazism and fascism penetrated into Slovakia. Fundamental civil rights ceased to be respected, press censorship was introduced and freedom of speech did not exist. Slovakia changed into a totalitarian regime. In the research, we have found that frequently used terms such as Nazism, fascism, totalitarian regime, authoritarian regime are confusing for many. We asked about the difference between the authoritarian and totalitarian regime and also about what the regime was in Slovakia in the period from 1960 to 1989. Two respondents consider them identical, four respondents do not know the difference between them and three respondents are aware of the difference. One of these three also deals with this topic professionally and explained the concepts as follows: "*The authoritarian regime wants to control all institutions in the state, formally maintain democratic features such as parliament. The totalitarian regime is a complex reconstruction of society, institutions, the spiritual revolution of the nation. The totalitarian regime wants to control the people and ideologically indoctrinate them.*" Eight of the respondents described Slovakia in the period from 1960s to the end of 1980s as a country with a totalitarian regime, two respondents consider Slovakia in that period to be a country in which a hybrid form of both regimes operated.

In 1948, the Communists took absolute power and began to consolidate the totalitarian regime along the lines with the Soviet Union. The popular slogans of the communists were "With the Soviet Union for eternity and never otherwise" or "the Soviet Union - our model". Forty years under the red star meant for many a period of restriction of personal liberty, persecution, fear and cruel punishment. General dissatisfaction led in January 1968 to a change called the Prague Spring. Alexander Dubček led the Communist Party. Censorship was lifted, people were allowed to travel, religious life was revived, which met with opposition from the Soviet Union. After a series of fruitless negotiations on the night of August 20-21, 1968, the Warsaw Pact troops invaded what was that time Czechoslovakia. The period of normalization brought a lot of suffering, but nevertheless, many refer to it as the "golden good times". We asked respondents what they consider to be the main positives of this period. Surprisingly, the youngest respondent said that "*people were disciplined*" and, together with two other respondents, agreed on "*job security*". The other seven do not consider anything positive. Apart from the negatives, as one of the respondents stated that "*socialism is based on the philosophy of collectivism and it presupposes a positive effect of solidarity*". The respondent added that "*people were closer to each other than today, where work and property come first*". However, life in a totalitarian society restricts personal freedom in particular, which was confirmed by half of the respondents. Totalitarianism is characterized by drastic means of total control. Regardless of specific national traditions or the specific spiritual source of their ideology, totalitarian government has always changed classes to masses, replaced the party system with a dictatorship, shifted the center of power from the military to the police, and pursued foreign policy to rule the world (Arendtová, 2018:570).

Opponents of the regime and their families were bullied. However, they were not silenced. The activities of dissidents initially focused on the dissemination of forbidden professional and philosophical texts. On January 1, 1977, the civic initiative Charter 77 emerged from the environment of Czech intellectuals, criticizing the Czechoslovak regime for violating human rights. The Communists held the power fast and relied on the Soviet Union. In 1985, Mikhail Gorbachev was elected the General Secretary of the Communist Party of the Soviet Union, launching a series of reforms known as *perestroika* (reconstruction). Together with the policy of *glasnost* (openness), they meant the reconstruction of the ossified regime, but also the opportunity to freely express one's opinions. From the opportunity to express oneself freely was only a step



towards the fall of communism. Gorbachev's policy led to the collapse of the Soviet Union. He did not intervene militarily in changes in socialist countries. In 1989, all the countries of the Soviet bloc underwent changes. Free elections were being prepared in Poland, Hungary opened its borders with Austria, dictator Nicolae Ceaușescu was executed in Romania, the Berlin Wall fell in Germany, which led to the unification of the two German states (the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic). The situation in Czechoslovakia of that time could be described as "*the atmosphere of anticipation in the wake of events*" in its "*neighboring socialist countries*" (Carter, 1990:253). Following the mentioned events, the Czechoslovak alliance with the Soviet Union, which was supposed to be "forever", also ended.

The Revolution that was going on at the time was labelled "Velvet" for its peaceful course. The ethos of the revolution manifested itself in three ways: in unity, in the social desire for freedom, and in nonviolence. Both the Czech *Civic Forum* and Slovak *Public Against Violence* were "*all loosely-knit organizations without any clear goals or strategies and without even clear membership. Neither of these organizations had worked out a political or economic program during the initial period of mass demonstrations. Rather than striving to conquer the state, they demanded further elections and the resignation of the most hard-line leaders*" (Saxonberg, 1999:25). The process of power-transition and country's gradual democratization could be seen as a "*result of 'negotiated revolution' and, therefore, a native product created 'at home' rather than imported*" (Pop, 2013:353). One of the most significant power shift was the election of a dissident and playwright Václav Havel as President of the Czechoslovak Socialist Republic. Sekerák (2018:9) adds "*almost none of the past official have been punished for crimes of the totalitarian regime*". On the contrary, the outcome of these events, many of them (or their children) have become successful businesspeople or politicians, especially thanks to their social capital accumulated through the years (Sekerák, 2018:9).

The Velvet Revolution is undoubtedly one of the crucial events that contributed to weakening and ultimately the fall of communist regime in Slovakia. The threat of external military aid, as it was in 1968, was no longer an option. The Communist Party leaders understood it correctly that the situation is best to settle down in peaceful negotiations.

Slovakia embarked on the path to democracy, but while in 1989 the violence against communism, imprisonment behind the Iron Curtain, repression against free thoughts, punishment for freedom of speech and discrimination were fought, today we are struggling with the consequences of the 1990s, which allowed the country to be looted, in which the power was taken over by the mafia and oligarchy. We asked the respondents whether Slovakia could be considered a democratic country. Only one answered, "yes". Four respondents stated that Slovakia is a *de jure* democratic country, but *de facto* only has the elements of democracy. They do not consider Slovakia to be an advanced democratic country; they even claim that "*Slovakia was not ready for transformation*". The transformation brought not only economic but also political problems. Imperfect laws have been abused, especially for enrichment. Crime, unemployment and corruption have risen to enormous proportions. That time US Secretary of State Madeline Albright assessed the situation in Slovakia very harshly: "*Currently, there is a black hole on the map of Europe called Slovakia*" (Gaálová, 2018:277). The 2020 parliamentary elections reflected a desire for change. People believe that the new government will expose the fraud and unfair practices of previous governments and establish justice in a country where law and order did not have a strong position. One respondent said that "*change is necessary*". Currently, the threat is posed by the parliamentary party People's Party Our Slovakia, which has features of nationalism and fascism. 70 % of respondents consider this party's presence in parliament to be incorrect. One respondent considers this to be a positive phenomenon. In a democratic society, there is no room for such radical ideas and attitudes. If Slovakia wants to become an advanced democracy, it must create an



open, democratic society in which the law applies equally to everyone, human rights are respected, social responsibility is promoted and space for a functioning civil society is created, to which European integration makes a significant contribution.

European integration and its impact on identity

The twentieth century was extremely traumatizing for the national psyche, to which the whole of Slovak history must constantly return. As a result of the events of 1989 and the following years, the whole of the Central Europe re-integrated into Europe (Seifter, 2018:111). The social change that took place at the turn of the 1980s and 1990s was not only reflected in the transformation of the political system, but also profoundly affected the thinking and feelings of the people in Slovakia. By joining the European Union, Slovakia has taken an important step in its development. The integration into the European Union is the culmination of several years of efforts to become democratic countries that promote the idea of freedom.

The new opportunities associated with joining the European Union concern all areas of society. We were interested in whether European integration leads to the development of democracy in Slovakia. Half of the respondents agreed, three disagreed and two said that *“it should lead to the development of democracy”*. They consider the development of infrastructure, the revitalization and reconstruction of monuments, the opportunity to travel, study and work abroad, the use of EU funds to be the greatest positives of European integration, but on the other hand the bureaucracy associated with them is considered to be a big negative. Respondents further stated that in addition to the fact that people in Slovakia do not understand European regulations and directions, they still complicate them. They consider the *“brain drain”* to be another negative. Pecníková (2015:735) states that *“as a result, there is a silent emigration in Slovak society, when 25 % of young people over the age of 18 go to work abroad”*. Two respondents said that those who stayed at home feel threatened by migrants and are afraid of otherness. The reluctance and xenophobic attitudes of the Slovak population are confirmed not only by numerous public opinion polls, but often also by the opinions and experiences of tourists, as well as by foreigners living in Slovakia (Bitušiková, 2009:37). One respondent stated that there are no positives of European integration and considers it as a suppression of national sovereignty.

The issue of national identity is also related to European integration. Half of the respondents feel that their national identity is endangered, claiming that *“typical Slovak things are disappearing”*. The other half agrees that the European Union, as the representative of a united Europe, respects the identity of each country based on its motto *“united in diversity”*. In order to implement integration policy, the European Union is transforming Europe into new geopolitical structures, removing economic-administrative barriers and political borders. It also manages, not with the same speed and intensity, to remove barriers between the citizens and the cultures they represent. What still makes citizens different is their identity based on ethnic, cultural, religious and national grounds. 60 % of respondents consider themselves Europeans, respectively they consider the European and Slovak identities to be *“two connected vessels”*, and they cannot imagine that Slovakia would not be a part of the European Union. European identity is a phenomenon that often appears in the discussions of the professional public, but also in a society as a whole. Questions arise as to whether European identity exists, on what foundations it is built, whether it is merely an artificial construct or does it actually live in the consciousness of the citizens of the individual states of a united Europe, and whether national and European identities can coexist (Sekan, Gabura, 2013:125). Delanty (2012:1) states that the term European identity tends to be replaced by the term *“spirit of European”*, reflecting the soul of the European. As Pecníková (2017:39) states, some experts consider European identity to be only complementary



(Herrman 2004, Risse 2011), which complements only national and regional identities. European states must define or redefine who they are, where they are heading so that they do not lose their own identity, they remain themselves, but also a part of a large unit.

Civil society and citizen involvement

Slovakia's membership in the European Union has significantly contributed to the emergence of civil society. The European Union proclaims the effort to create a strong diversified European civil society, the central element of which is a citizen and their activities (Pecníková, 2017:4). Civil society is generally positively perceived, as citizens are aware of its direct impact. An important pillar of civil society is the third sector, which consists of non-governmental non-profit organizations, civic associations, foundations, community centres etc. *"Human communities involve a number of diverse social associations, and that is the core of the concept of civil society"* (Plichtová, 2010:60). The basis of such an association is mainly the economic motive of survival. We agree with Pecníková (2015:733) that the community of citizens in a democratic state does not wait for help from the state, but the individuals themselves are involved and engaged in the civil society. *"For a functioning civil society, therefore, active citizens participating in the performance and administration of public power are the basis"* (Katuninec, 2007:96). Civil engagement can be perceived on two levels:

- participation in political life (elections and payment of taxes),
- participation in community life (collective cooperation).

We asked respondents about the changes in Slovak civil society. Only two respondents stated that they did not observe any changes. The other eight respondents stated that they observe changes, including modernization, improvement of living standards, but also the emergence of non-profit organizations and the opportunity actively participate in a life of their community or in the wider environment. 70 % of respondents said that citizen's involvement has improved, volunteering has developed, younger people are getting involved in politics, but turnout, with the exception of the 2020 elections, is usually low. We asked about the reasons for non-participation. 80 % of respondents mentioned apathy, scepticism, disinterest and people's opinion that *"they will not change anything with one vote"*. Pecníková (2017:34) points out that the improvement of the potential of citizenship should lead to greater involvement in the community. The practical implementation of active citizenship most often takes place at the level of communities and community life. The citizens are interested in what is happening in their environment and feel the need to express themselves, to help or to be active for the benefit of the majority, which is manifested in their altruistic behaviour. Active citizenship in civil society requires sacrificing one's time and abilities for the benefit of society.

The Lisbon Strategy (2010) states that education should lead to active citizenship and that the education system should integrate this into its curricula at all levels of schools (including non-formal education). We were interested in whether the institutions in which the respondents work support learning about democracy. 90 % of respondents said "yes". Teachers stated that they have it included in their jobs. Students claimed that they learn about democracy at civics and history. Moreover, they have possibility to participate in a students' parliament, where they can express freely their ideas and discuss them with the school's management. In addition, at universities they can attend various lectures with historians, political scientists, sociologists, journalist etc. NGOs are directly involved into democratic processes. Citizenship education and learning about democracy depend not only on the setting of the education system, the corporate culture and policy of the organization, but especially on the level of civil society.



ACKNOWLEDGEMENT

The text is part of the international project: *Europe for Citizens / Share EU - Shaping of the European citizenship in the post-totalitarian societies: Reflections after 15 years of EU enlargement*, No. 609162-CITIZ-1-2019-1-PL-CITIZ-REMEM, which is realized in the Department of European Cultural Studies, Faculty of Arts, Matej Bel University, Banská Bystrica.

CONCLUSION

Slovakia has undergone a path of change that is slowly and gradually helping to create a civil society that can provide adequate space for active citizens. The European Union, of which Slovakia is a part, professes values such as democracy, non-discrimination, tolerance, human and civil rights, equal opportunities, etc. Despite the fact that contemporary Slovak society gives a tired impression, in which pessimism and apathy reign, non-governmental organizations bring a kind of “fresh breeze” into it. They provide help to people, support solidarity, interests, volunteering and donations. NGOs bring innovation, diversity and plurality of forms.

Slovaks freed themselves from the communist regime, which paradoxically led to the release of the obligation to organize, but research has shown that educated people are interested in participating in civil affairs. Civic participation reflects the level of culture. The more educated people get involved, the more society and its culture will flourish.

For the needs of the submitted research, we have chosen the qualitative method of research. In the social sciences and humanities is increasingly used as a complementary, but also the main method of research of selected phenomena. Still, it is sometimes understood only as a complement to traditional quantitative research, sometimes as its opposite. Qualitative research is considered an emergent and flexible type of research (Hendl, 2008:48). However, data collection and analysis take place over a longer period of time, so the research process is longitudinal in nature.

We consider it appropriate to name the limitations or shortcomings of the presented research. The weakness of any qualitative research is its reliability, i.e. the accuracy with which the researcher can interpret what he/she heard or read, so we interpreted the data obtained as respondents' statements about a certain phenomenon. We see the strength of the presented research in its interdisciplinary nature. We are convinced that the results of research can be applied in several scientific disciplines, such as cultural studies, history or social sciences. With this text, we tried to contribute to raising awareness of democracy in Slovakia, the transformation of society, civic engagement and identity. This research represents only a part of a comprehensive research, which, in addition to historical memory, includes mapping of educational processes about democracy at secondary schools, as well as a public opinion survey, which main task was to find out the answer to the question whether Slovak citizens can be considered active in the European context.

REFERENCES

ARENDOVÁ, H. 2018. *Pôvod totalitarizmu I-III*. Bratislava: Premedia, 2018. 616 p. ISBN 978-50-8159-618-6.



- BITUŠÍKOVÁ, A. 2009. Spoločné kontexty integrácie cudzincov na Slovensku. In: *Kultúrna a sociálna diverzita na Slovensku II. Cudzinci medzi nami*. Banská Bystrica: Ústav vedy a výskumu Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2009. pp. 30-43. ISBN 978-80-8083-700-6.
- CARTER, F. 1990. Czechoslovakia. Geographical prospects for enemy, environment and economy. In: *Geography, Vol. 75, No. 3*. pp. 253-255.
- HENDL, J. 2008. *Kvalitatívny výskum. Základní teorie, metody a aplikace*. Praha: Portál, 2008. 408 p. ISBN 978-80-7367-485-4.
- HRUBOŇ, A. 2020. Prečo slovenská historiografia a spoločnosť potrebujú novú paradigmu európskeho fašizmu? Poznámky (nielen) k monografii Jakuba Drábika Fašizmus. In: *Historický časopis, roč. 68, č. 2*. Bratislava: Historický ústav SAV, 2020. pp. 335 – 351. ISSN 0018-2575.
- KATUNINEC, M. 2007. *Hodnotová demokracia a občianska zodpovednosť*. Trnava: Dobrá kniha, 2007. 107 p. ISBN 978-80-7141-582-4.
- PECNÍKOVÁ, J. 2015. Občianska spoločnosť na križovatke. Smer Európa alebo ... ? In: *Sociálne poslanstvo Jána Pavla II. Pre dnešný svet*. Ružomberok: Verbum, 2015. pp. 731-738. ISBN 978-80-561-0246-6.
- PECNÍKOVÁ, J. 2017. *Aktívne občianstvo: Európske či lokálne? K vybraným otázkam aktívneho občianstva*. Banská Bystrica: DALI-BB, 2017. 140 p. ISBN 978-80-8141-143-4.
- PLICHTOVÁ, J. 2010. *Občianstvo, participácia a deliberalizácia na Slovensku*. Bratislava: VEDA, 2010. 610 p. ISBN 978-80-224-1173-8.
- POP, A. 2013. The 1989 Revolution in retrospect. In: *Europe-Asia Studies, Vol. 65, No. 2*. pp. 347-369. ISSN 0966-8136.
- SAXONBERG, S. 1999. The 'Velvet Revolution' and the limits of rational choice models. In: *Czech Sociological Review, Vol. 7, No. 1*. pp. 23-36. ISSN 0038-0288.
- SEIFTER, P. 2018. Česká republika. Národné dejiny a hľadanie identity. In: *Dejiny národov. Ako sa utvárala identita štátov*. Furtado, P. (ed.). Bratislava: Slovart, 2018. 280 p. ISBN 978-80-556-3723-5.
- SEKAN, F. – GABURA, P. 2013. Teoretický koncept európskej identity. In: *Dimenzie občianstva Európskej únie*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2013. 125 – 134 s. ISBN 978-80-557-0651-1.
- SEKERÁK, M. 2018. The Velvet Revolution and the Centre/Periphery Model: The Case of South Bohemia. In: *Politické vedy. Vol. 21. No. 4*. pp. 8-29. ISSN 1335-2741.



DIGITALIZATION WITHOUT ETHICS – DOES THE NORMALISATION OF DIGITAL FORMS OF COMMUNICATION AND USE GIVE RISE TO A GENERATIVELY DIFFERENT VIEW OF SOCIAL INTERACTION?

Wolfgang STORCK²⁶

Abstract

Digitalization affects a large part of life, right into everyday life. It is presented as an economically valuable achievement and is intended to simplify people's lives. Digitalization also determines a large part of the way we communicate with each other. A controversial discussion about digitalisation, its strongly economised orientation and the lack of rules on how to use these tools in interpersonal relations is particularly relevant because the current situation appears very anarchistic and digital anonymity works like a carte blanche. This paper is centrally concerned with the question of ethics in the digital world and how to deal with the digital tools that are available. The existing problem areas within digitalisation are presented from a political-sociological point of view and completed by a socio-demographic presentation in order to create the basis justifying the start of an ethics discussion. In addition, statements and opinions resulting from a search in the existing research literature from various disciplines are cited, and this looks at the negative connotations of digitalisation in a factually controversial way in order to build up a basic argumentation that allows a discussion about ethical principles. In summary, this contribution explains the reasons why such a discussion is urgently needed and must be sought by all those involved.

Key words: *Digitalisation; Ethics; Communication; Social interaction, Social dissonance*

INTRODUCTION

Digitalization everywhere

The buzzword 'digitalization' is a common mantra for the media and all public sectors in politics, economics and society. More and more digitalization is demanded and more and more areas are difficult to reach without a digital connection. And now, with the emergence and spread of the pandemic COVID-19, the speed and frequency of digitalization has increased even more and previous plans with longer time windows have been thrown overboard. Now digital is a must, but the acceleration hasn't given it any more thought. Therefore the determining thesis is: Is digitalization always just an improvement for quality of life?

History has shown that in the development of mankind, technical innovations have always been implemented that have drastically changed life. This has been both positive and negative. In

²⁶ Mgr. Wolfgang, Storck, Department of Political Science, Faculty of Social Science, University of St. Cyril and Methodius in Trnava, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovakia, wrc.storck@t-online.de



order to make the positive more usable and the negative more extinguishable, social norm changes have been brought about again and again, which have regulated the fairer or simply better handling of the new (Capuro, 2018, p.10). With digitalization, humanity is once again at such a threshold (Cf. Nida-Rümelin, 2019, p. 10). And still applies: „*Technologies are always ambivalent, they can be used for good or for bad. There is no mechanism inherent in technology that guarantees the perfection of the human life form.*“ (Cf. Nida-Rümelin, 2019, p.10)

MATERIALS AND METHODS

The submitted work was prepared through literature-based research; the contribution is written as a critical assey in order to make the existing problem area more visible and to highlight the necessary need for action.

In order to find a suitable approach that allows for a controversial discussion of the topic, literature was searched for, received and searched for statements (Cf. Kolleck, 2012, p. 13) that critically address the question of how to deal with digitalisation. After comparing the collected statements on the problem situation addressed here, a selection was made according to the principle of deductive allocation, which is congruent with one's own opinion, but at the same time takes a critical stance on a factual level and thus favours an upcoming discussion through a broad basis of argumentation, which exists per an ethics debate.

RESULTS AND DISCUSSION

Relevance: Digitalization everywhere

The buzzword 'digitalization' is a common mantra for the media and all public sectors in politics, economics and society. More and more digitalization is demanded and more and more areas are difficult to reach without a digital connection. And now, with the emergence and spread of the pandemic CoVid-19, the speed and frequency of digitalization has increased even more and previous plans with longer time windows have been thrown overboard. Now digital is a must, but the acceleration hasn't given it any more thought. Therefore the determining thesis is: Is digitalization always just an improvement for quality of life?

History has shown that in the development of mankind, technical innovations have always been implemented that have drastically changed life. This has been both positive and negative. In order to make the positive more usable and the negative more extinguishable, social norm changes have been brought about again and again, which have regulated the fairer or simply better handling of the new (Capuro, 2018, p.10). With digitalization, humanity is once again at such a threshold (Cf. Nida-Rümelin, 2019, p.10). And still applies: „*Technologies are always ambivalent, they can be used for good or for bad. There is no mechanism inherent in technology that guarantees the perfection of the human life form.*“ (Nida-Rümelin, 2018, p.12)

Problem definition: Ethics in digitalization

In addition to the purely technological advantages and objectives of 'what is technically feasible', it is important to ask about the ethical aspects of such rapidly developing digitalization. And this would be particularly important now, as three generations have emerged, which have experienced and absorbed this development in different ways. Therefore, a central aspect in dealing with digitalization should now also be the basic ethical question of digitalization, how



'good cooperation' and 'good handling' of and in a digitized society is possible (Cf. Grimm, 2018, p. 24). This question is certainly primarily a subjective perception and is answered differently by different groups in society (Cf. Grimm, 2018, p. 25). However, guiding values should definitely be discussed in the subject matter, otherwise different degrees of participation in this development can also lead to distortions in society. These may arise from a generative point of view, as the older generation has not always been in direct contact with digitalization. However, they can also emerge in the younger generations, as different degrees of availability of knowledge and technical equipment cause different levels of participation. If digitalization continues to determine a large part of work, education and everyday life, whole social groups will be pushed to the digital margin, which will also reduce their participation in the goods of work, education and social contact (Cf. Nida-Rümelin, 2019, p. 13). Consequently, a consideration would be allowed which defines it as a human right that all people have equal access to digital media. Nida-Rümelin is very clear when he says: „*Even if the number of offliners is decreasing from year to year, there are many arguments in favour of declaring access to the Internet a human right today and even more so in the future.*“ (Nida-Rümelin, 2019, p. 14)

2.1 Basis for the discussion on the introduction of an ethical fundamental debate around the current position of digitalisation

Potential and existing problem areas

The economy has excelled in this area of transformation towards more digitalization and has digitized many internal and external areas in order to achieve greater efficiency on the one hand and to make savings through digital methods on the other. In social and psychological research, this is referred to as the 'Hermes narrative', which is intended to convey that progress and technology are necessary to maintain living conditions. It seems more and more decisive that the factors performance, efficiency, effectiveness and quantification become action guiding for each individual, so that non-participation can lead to being 'left behind' (Cf. Grimm, 2018, p. 26).

This may be an important step for competitiveness in an international comparison, but how entire working landscapes change for the workforce has not yet been fully thought through and researched. Potential effects can be found in the following areas:

- The higher and increased demands on occupations (Cf. Möller, 2016, p. 54) can keep less educated social groups further away from the labour market
- Staff savings through automation in areas of production and services may lead to more staff redundancies (the extent to which this may happen is not yet precisely foreseeable) (Cf. Möller, p. 52)
- The educational landscape is not yet well enough prepared to bring people who are educationally disadvantaged or on leave of absence back into the labour market with better qualifications

This must also be seen in the light of the fact that the German government, for example, has set itself the task of developing Germany into a center of innovation and knowledge, which is to be promoted through the 'Industry 4.0' initiative (Cf. Möller, p. 49 et seq). With a diametrically opposed development in the field of education and digital access to it (In its eighth age report, the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth; BMFSFJ; emphasizes that much in formation is now no longer available or retrievable without using the Internet. Cf. Berner et al, 2020, p. 6), this cannot be fully exploited by all, with the result that parts of the population fall through the net and have few opportunities to enter the labour market. However, redundancies can also affect skilled workers when jobs are cut through automation.



Alternatively, no release from work would possibly have the effect of dequalification by working only on the machine (Cf. Ittermann et al, 2015, p. 5). Such negative effects are summarized under the so-called 'Pandora narrative' and aim to ensure that a switch to more digitalization will have negative consequences that are not yet fully foreseeable and will bring radical changes for society (Cf Grimm, 2018, p. 27).

Particularly affected groups in society are those who are statistically considered 'poor' and where there is little funding available from within families to enable children to complete their education.

In addition, there are numerous immigrants with different qualifications. These include language skills to facilitate entry into the labour market, a lack of school education from home and the non-recognition of qualifications obtained in the countries of origin. Here, considerable difficulties can be identified, which have a negative impact on the simultaneous orientation of more digitalization and greater complexity in training for a vocational field. Educational offensives are indeed being considered here. However, there is a difficulty in itself, as the 'digital natives' are on a level of knowledge that they have absorbed throughout their lives, whereas the 'digital immigrants' have to work hard to acquire all knowledge. In addition, there are two levels of language, including technical aspects, which make this difficult. And finally, due to the high speed of development of technical possibilities and instruments, it has become much more difficult to remain at an appropriate level (Cf. Nida-Rümelin, 2019, p. 15).

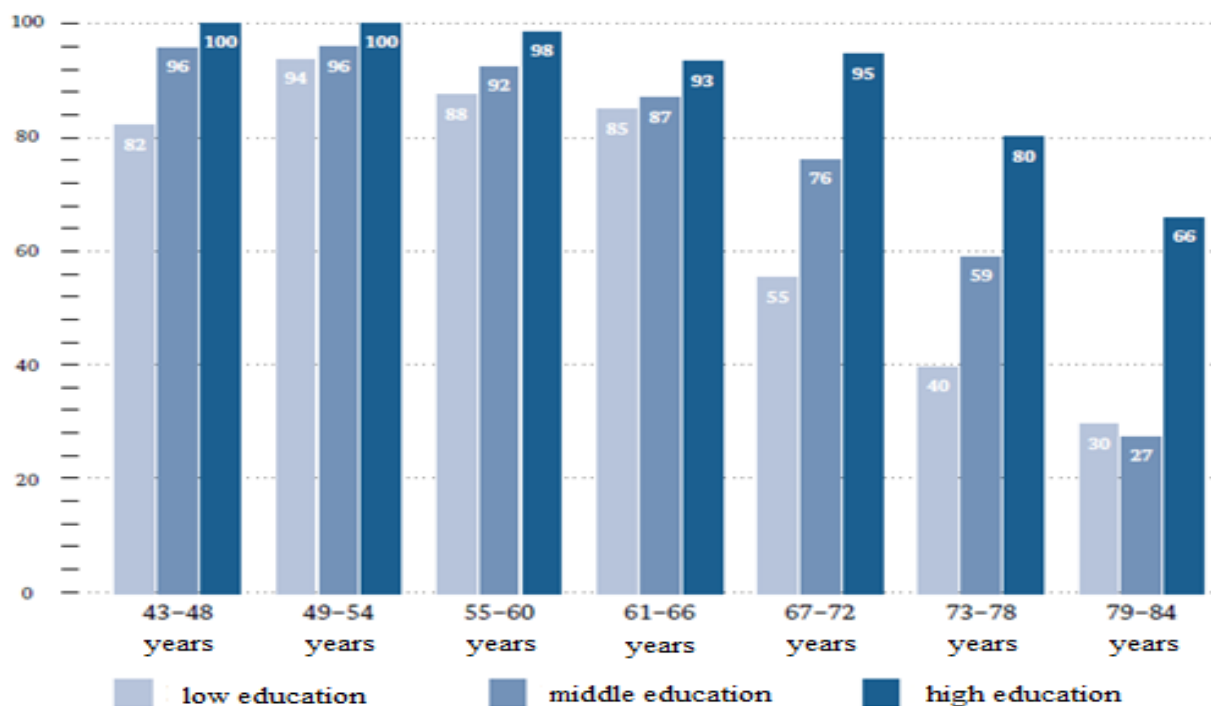
Socio-demographic basis for the policy debate

Social dissonance through digitalization?

In addition to the purely economic and educational fields, which could be changed and negatively developed by digitalization, the purely social aspects must also be considered. Digitalization has come into being and developed within a period of time which has been taken up at different speeds by the generations living now. Thus, in simplified terms, a distinction is made between three generations that deal with digitalization in their environment just as differently.

- Generation Z: the 1990+ generation - has always grown up with digitalization
- Generation Y: the 1975+ generation - has partly developed and built up digitalization, but this only concerns a small part - other parts of this generation had to get used to it and make efforts to participate (again, not all of them)
- Generation X: the mostly pre-digital generation - it has experienced the analogue structure and still lives in it - only slowly the share of participation is increasing (Silversurfer)

If we look at the generations in a parallel social cluster, different patterns of use and perception of digitalization emerge. Just looking at the connection between Internet use and education in the age groups 43 - 84 years, there are already huge differences, as shown in the following graph.

Figure 1: Relationship between Internet access and education of age groups 43-84


Source: BMFSFJ, 2020, p. 14

The link between education and Internet access and use is evident, as low and medium educational attainment levels also show reduced use among groups. The higher the age groups are, the greater the discrepancies become and it can be argued that younger people are more likely to have an affinity for the Internet and real use than older people. The break, the almost even proportionality, is shown by the data here at 67 years.

For the younger generation, digitalization is therefore largely part of everyday life, and for the older generation it is partly 'terra incognita'. But there are also other factors. Dr. Giffey, Federal Minister for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, also emphasizes in the 8th Age Report 2020: „*The conditions for digital participation of older people are not yet in place everywhere. Often there is a lack of knowledge, advice or money to purchase digital equipment.*“ (Giffey, 2020, p. 3) This also leads to changes in social participation, since for younger people digital contact has the same value as direct contact.

A distinction is made here for older people and a video chat has a completely different value than a visit Vis-a-Vis (Cf. Berner et al., 2020, p.25). And with CoVid-19 this situation has changed in such a way that more digital contacts make social participation possible (Cf. Giffey, 2020, p.3) - certainly justified by the potential dangers - but older people without contact to their families still feel lonely and could become partially depressed (Cf. Berner et al., 2020, p.21). Exact scientific research with necessary results is still pending, so that this thesis as such initially represents a justified objection (Cf. Berner et al., 2020, p.10).

Thus, especially the most needy people, those who are in nursing homes, will suffer most from the current development, as they themselves only get the most necessary contact with the staff. In addition, the existing infrastructure in the individual nursing homes is very different, so



that there are also those where the residents are not able to make digital contact with relatives (Cf. Giffey, p.3/BMFSFJ, 2020, p.9). The social components that a person needs as a group and social system are omitted here and the question must be asked whether this is then still a human environment. In this case digitalization cannot help or can only help to a very limited extent to restore humanity with social contacts.

Summing up personal opinions on the urgency of an ethics discussion and corresponding demands for a solution

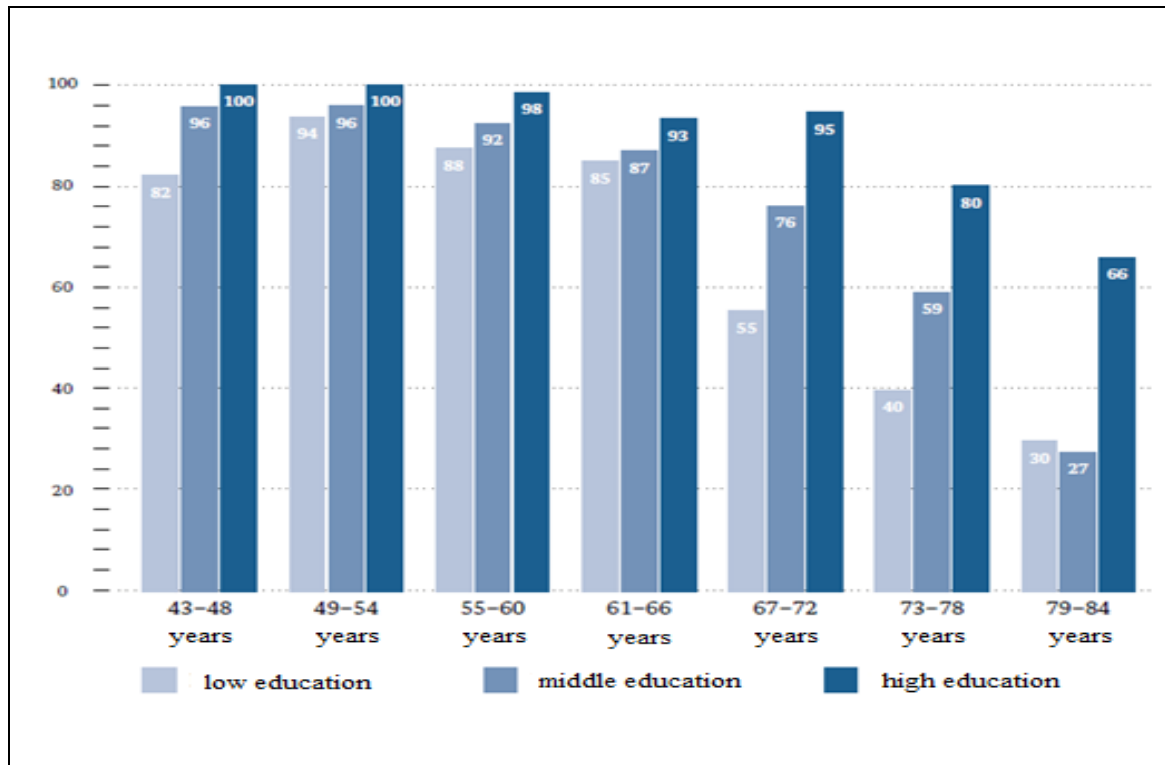
Ethical discussion is necessary

On the one hand, therefore, there are important requirements in digitalization, which seem to be very strongly influenced by economic factors, but which nevertheless also assume socially important functions when it comes to quality of life (work, education and social participation are the most important factors here). On the other hand, there are numerous concerns and even fears which exist in all areas of society, but which cannot be solved individually, but must be clarified in a consensus.

This is where the question of ethics comes in, which can help to establish and live a value system so that a large part of society can lead a 'good life' with digitalization. Grimm, Professor of Media and Communication Research at the University of Stuttgart, uses this gap in perception to formulate the possibility of a new narrative that involves as many participants and/or those affected as possible. She speaks here of the 'Prometheus narrative', in which the focus is not only on the aspect of what is feasible and an associated effect on purely economic benefits. It may exist, but only if there is a simultaneous and equal consideration of the general good, which is not economically oriented, but rather takes into account rights, values, participation and autonomy of use in a socially equal way (Cf. Grimm, 2018, p. 28f/BMFSFJ, 2020, p.13).

An important prerequisite for this, however, is the factor 'education' and it should not only start with the younger generations, but also include the older people in society and create more digital competence (Cf. Berner et al., 2020, p.43 et seq.). However, this must also be combined with a moral-ethical component which helps to convey that digital contacts alone can still lead to social loneliness.

Digitalization is therefore more of a tool and method among many to simplify life and facilitate communication. It has its clear value and also its subjective and objective benefits, because as a technology it is neither good nor bad, but can only be evaluated by its use (Cf. Pfaffen et al., 2020, p.4). However, within a catalogue of values it should be considered more in interaction with people (Cf. Nida-Rümelin, 2019, p.10) and the mental and social consequences of too much digitalization should be investigated. It must definitely not be the maxim for action, as otherwise people will be seen as non-compliant or unable to compete with technology in many areas. This is not the case so far, as artificial intelligence is still in its 'infancy' and the instruments, methods and possibilities established so far cannot yet displace people 100% everywhere. However, if the determinism of the machine is no longer opposed to the free decision-making monopoly of the human being, but rather adapts itself, then a discussion about ethics is no longer possible. But until then, the discussion must continue and parameters must be created to enable ethical digitalization and this discussion cannot be carried out by politics alone, but must be advanced by everyone and conducted on a broad basis of social participation.

Figure 2: Relationship between Internet access and education of age group 43 - 84

Zdroj: / Source: BMFSFJ, 2020, p.14

ACKNOWLEDGEMENTS

The paper was created for the International Conference: “Social Sciences from the Perspective of Young Researchers V.” at the Faculty of Social Science of the University of St Cyril and Methodius in Trnava

CONCLUSION

Ethical discussion is necessary

On the one hand, therefore, there are important requirements in digitalization, which seem to be very strongly influenced by economic factors, but which nevertheless also assume socially important functions when it comes to quality of life (work, education and social participation are the most important factors here). On the other hand, there are numerous concerns and even fears which exist in all areas of society, but which cannot be solved individually, but must be clarified in a consensus.

This is where the question of ethics comes in, which can help to establish and live a value system so that a large part of society can lead a 'good life' with digitalization. Grimm, Professor of Media and Communication Research at the University of Stuttgart, uses this gap in perception to formulate the possibility of a new narrative that involves as many participants and/or those affected as possible. She speaks here of the 'Prometheus narrative', in which the focus is not only on the aspect of what is feasible and an associated effect on purely economic benefits. It may exist, but only if there is a simultaneous and equal consideration of the general good, which is not



economically oriented, but rather takes into account rights, values, participation and autonomy of use in a socially equal way.

An important prerequisite for this, however, is the factor 'education' and it should not only start with the younger generations, but also include the older people in society and create more digital competence. However, this must also be combined with a moral-ethical component which helps to convey that digital contacts alone can still lead to social loneliness.

Digitalization is therefore more of a tool and method among many to simplify life and facilitate communication. It has its clear value and also its subjective and objective benefits, because as a technology it is neither good nor bad, but can only be evaluated by its use. However, within a catalogue of values it should be considered more in interaction with people and the mental and social consequences of too much digitalization should be investigated. It must definitely not be the maxim for action, as otherwise people will be seen as non-compliant or unable to compete with technology in many areas. This is not the case so far, as artificial intelligence is still in its 'infancy' and the instruments, methods and possibilities established so far cannot yet displace people 100% everywhere. However, if the determinism of the machine is no longer opposed to the free decision-making monopoly of the human being, but rather adapts itself, then a discussion about ethics is no longer possible. But until then, the discussion must continue and parameters must be created to enable ethical digitalization.

REFERENCES

BENER, F. et al. (2020): Ältere Menschen und Digitalisierung. Erkenntnisse und Empfehlungen des Achten Altersbericht. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ostbeveren (NRW): MKL Druck.

CAPPURO, R. (2018): Digitalisierung als ethische Herausforderung. In: 3TH1CS. Die Ethik der digitalen Zeit. Herausgegeben durch Philipp Otto und Eike Gräf. Bonn: BPB.

GIFFEY, F.: Vorwort. In: Ältere Menschen und Digitalisierung. Erkenntnisse und Empfehlungen des Achten Altersbericht. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ostbeveren (NRW): MKL Druck. p. 3 – 4.

GRIMM, P. (2018): Grundlagen für eine digitale Wertekultur. In: Mehr als Algorithmen. Digitalisierung in Gesellschaft und sozialer Arbeit. Herausgegeben durch Wolfgang Stadler. Aus der Reihe Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. Sonderband 2018. p. 23 – 31.

ITTERMANN, P. (2015): Was die Industrie 4.0 den Beschäftigten bringt. In: Böckler-Impuls. Ausgabe Nr. 14. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. p. 4 – 5.

KOLLECK, B. (2012): Einführung in die Sozialforschung und für Social Work, Health and Education. Berlin: Freie Universität Berlin.

MOLLER, J. (2016): Verheißung oder Bedrohung? Die Arbeitsmarktwirkungen einer vierten industriellen Revolution. In: Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Herausgegeben durch G. Bäcker et al. Wiesbaden: Springer. p. 49 – 59.



NIDA-RUMELIN, J. (2019): Digitaler Humanismus. In: Max-Planck-Forschung. Edition no. 2. p. 10 – 15.

PAFFEN, R. et al. (2020): Digitale Ethik. Orientierung, Werte und Haltung für eine digitale Welt. Herausgegeben durch PricewaterhouseCoopers Deutschland. Frankfurt: PwC.





PRIESKUM FORMOVANIA EURÓPSKEHO OBČIANSTVA V SLOVENSKEJ SPOLČNOSTI

Daniela MALIŠOVÁ²⁷, Jana PECNÍKOVÁ²⁸

Abstract

European active citizenship is a concept that has continued for 15 years since Slovakia's accession to the European Union and has not been comprehensively researched to this day. The aim of the paper is to interpret the results of a survey into this concept, with the main task to find out whether we can consider Slovak citizens active in the European context. The object of the research is Slovak society as represented by the respondents. A questionnaire survey was conducted on 100 respondents and is the main method of this work. The results of the survey will later be part of an international comparison. We also present results to members of the public who are interested in participating and developing European active citizenship in Slovakia.

Key words: *European Active Citizenship, Shaping, Slovak Society, Survey.*

ÚVOD

Európsky integračný proces sa z globálneho pohľadu skladá z dvoch významných faktorov. Na jednej strane ide o prehĺbovanie spolupráce medzi členskými štátmi, na strane druhej dochádza k rozširovaniu členskej základne o nové európske krajiny (König, Lacina, Přenosil, 2006). Oba faktory však vplývajú na kvalitu vzťahov a vzájomnú spoluprácu všetkých zúčastnených členských krajín. Avšak, európska integrácia nateraz nemá za následok sociálnu integráciu, ktorá by viedla k tvorbe politickej komunity a rozvoju kozmopolitnej identity (Pecníková, 2017). Pod týmto tvrdením rozumieme, že dôsledkom európskej integrácie nie je strata národnej resp. lokálnej identity a prijatie len nadnárodnej resp. európskej identity, ale tvorba akejsi nadstavby k už nadobudnutej identite obyvateľa krajiny. Cram (2009) uvedené vyslovuje aj vo svojej ústrednej hypotéze, v ktorej uvádza, že európska integrácia uľahčuje vytváranie rozmanitých národných identít, ale nie konvergenciu okolo jednej homogénnej identity Európskej únie.

V tomto kontexte považujeme za dôležité objasniť rozdiel medzi identitou a občianstvom. Macháček (2002) s využitím koncepcie T. H. Marshalla vníma občianstvo cez dimenzie, ktoré definujú právny, politický a sociálny vzťah k spoločnosti v ktorej obyvateľ žije. Avšak, prístup k občianstvu nepovažuje za univerzálny, pretože podlieha nielen vplyvu legislatívy, ale aj

²⁷ Ing. Daniela Mališová, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Tajovského 10, 950 90 Banská Bystrica, Slovenská republika, E.mail: daniela.malisova@umb.sk,

²⁸ PhDr. Jana Pecníková, PhD. Katedra európskych kultúrnych štúdií, Filozofická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Tajovského 10, 950 90 Banská Bystrica, Slovenská republika, E.mail: jana.pecnikova@umb.sk



schopnostiam jednotlivca zmobilizovať vlastné zdroje a možnosti. Práve posledné uvedené nás posúva od občianstva vo všeobecnom zmysle k aktívnemu občianstvu.

Na aktívne občianstvo nahliada Kearns (1995) prostredníctvom dvoch pohľadov, v ktorých rozdeľuje občanov na menšiu skupinu profesionálne aktívnych občanov, ktorí si vyberú možnosť profesionálne vykonávať riadiace a kontrolne funkcie v štruktúrach miestnej správy. A väčšiu skupinu „bežných“ občanov, ktorí budú dostávať čoraz viac možností podieľať sa na rôznych aktivitách akými sú sociálne aktivity alebo poskytovanie služieb v lokálnej komunite, napríklad formou vykonávania neformálnych miestnych aktivít. Aktívny občan je teda funkčnou súčasťou spoločnosti na lokálnej úrovni, v ktorej môže využívať potenciál svojho ľudského kapitálu. Pre občana to však nie je jediná možnosť, pretože tak, ako pri chápaní národnej identity považujeme za nadstavbu európsku identitu, tak pri chápaní aktívneho občana môžeme za ďalšiu možnosť považovať európske aktívne občianstvo.

TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ EURÓPSKEHO AKTÍVNEHO OBČIANSTVA

Koncept občianstva na európskej úrovni bol od začiatku silne prepojený s právnymi a hospodárskymi zásadami, ktoré sa formovali od vzniku Európskej únie. Najväčšiu úlohu zohráva podľa viacerých autorov *Maastrichtská zmluva*, ktorá rozširuje platnosť občianstva o európsky priestor s čím je spojené aj uplatňovanie voľného pohybu osôb (Milana, 2008; Pecníková, 2017). Európske aktívne občianstvo však nie je len teoretický a nepružný pojem, ktorý sa uvádza medzinárodných dohovoroch. Môžeme vysloviť domnienku, že práve európske aktívne občianstvo dodáva dynamiku obyvateľom členských krajín a motivuje ich k vyvíjaniu aktivity a rozvíjaniu svojho ľudského potenciálu.

Európske aktívne občianstvo vnímame aj ako jednu z možností rozhodovať nielen o budúcnosti jednotlivca, ale aj komunity a krajiny v ktorej žijeme. Ondrášková (2017) tvrdí, že o európskom aktívnom občianstve je potrebné diskutovať, upozorňovať na jeho hodnotu a motivovať občanov, aby sa zaujímali o dianie okolo seba a aby im výzvy spoločnosti a komunity neboli ľahostajné, teda zmenili svoj občiansky postoj z pasívneho na aktívny. Celospoločenský vplyv aktívneho občianstva zhodnocujú Nosko, Széger (2013) ako demokratickú spoluprácu, ktorá je založená na prijatí všeobecných ľudských práv a zásad právneho štátu, dbá na rozmanitosť a zahŕňa celú komunitu. Aktívne občianstvo v tejto súvislosti zohráva rozhodujúcu úlohu, pretože umožňuje občanom dopytovať skutočné riešenia problémov a priamo vstupovať do ich tvorby. Teda, všetci obyvatelia majú rovnakú možnosť participovať na dianí v spoločnosti. Účasť občanov na veciach verejných môžeme pokladať za prejav občianskej angažovanosti.

Vasil'ková (2018) uvádza, že občianska angažovať je termín, ktorý vyjadruje závislosť občana a štátu. Na občianskej angažovanosti záleží z troch dôvodov (Schlozman, Verba, Brady, 1999), ide o vytváranie spoločenstiev, rozvíjanie demokratických cností a ochranu záujmov vo verejnom živote. Zaujímavé výsledky vo svojom výskume uvádzajú autori Burr, Garo, Moorhead (2002), ktorí skúmali vplyv veku obyvateľov Bostonu na občiansku angažovanosť. Z výsledkov zisťujeme, že najčastejšou formou občianskej angažovanosti je účasť na voľbách, po ktorej nasleduje stretávanie sa na schôdzach miestnych samospráv. Naopak, najmenej častou sa stala participácia na aktivitách, ktoré organizujú politici a politické strany. Z hľadiska veku sa najviac občiansky angažovali občania vo veku 45 – 54 rokov, naopak najmenej sa angažovali občania vo veku 18 – 24 rokov. Autori vo svojich záveroch tiež upozorňujú, že vzdelanie je silným determinantom občianskej angažovanosti. Reflektujeme, že je potrebné učiť najmä mladšie



generácie ako byť aktívny a vychovávať ich k aktívnemu občianstvu a občianskej angažovanosti v dôsledku čoho môže vzrásť kvalita života miestnych komunít.

Prejavy európskeho aktívneho občianstva podľa Simmelovho (2014) konceptu môžeme chápať v európskom priestore ako spoluprácu občanov rôznych európskych krajín, pričom dôležitým faktorom je mobilita. V tomto kontexte je v národnom rozmere jeho prejavom spolupráca občanov krajiny, pričom na základe uvedených teoretických východísk môžeme za faktor pokladať lokálnu resp. miestnu komunitu a občiansku participáciu.

Pozitívnym predpokladom občianskej participácie (Sekerák, 2017) je práve vplyv na posilňovanie sociálnej spravodlivosti dvomi spôsobmi. Na jednej strane môže byť občianska participácia prostriedkom, ktorého je možné čeliť sociálnej nerovnosti reprezentovanej chudobou, na strane druhej občianska angažovanosť môže pomáhať prekonávať predsudky voči občanom marginalizovaných skupín. Priblížujeme štúdiu, ktorá skúmania občiansku participáciu na európskej úrovni prostredníctvom rozhovorov s aktívnymi občanmi spolupracujúcimi s inštitútom európskej iniciatívy občanov (Sekerák, 2017). Zo záverov zisťujeme, že napriek dobre nastavenému cieľu a poslaniu inštitútu európskej iniciatívy občanov, je jeho dosah pomerne slabý, najmä z dôvodu, že jeho činnosť závisí od prevažne organizovanej občianskej spoločnosti ako aj mediácií potrieb občanov prostredníctvom oficiálnych inštitúcií, čoho dôsledkom je oneskorenie poskytovania riešení na dopytované potreby.

Dobrovoľníctvo môžeme pokladať taktiež za jeden z prejavov európskeho aktívneho občianstva. Svidroňová, Hronec (2012) dobrovoľníctvo vnímajú ako nástroj priamej formy aktivizácie ľudí v rámci komunitného rozvoja a podpory občianskej spoločnosti a demokracie. Rovnako tak, dobrovoľníctvo podporuje aktívne občianstvo prostredníctvom zdieľanie sociálnych priorít v európskom priestore. Práve kontext dobrovoľníctva a úlohy aktívneho občana skúmame v realizovanom prieskume prostredníctvom mapovania zapájania občanov do aktivít mimovládnych organizácií a neformálnych miestnych aktivít.

Z terminologického hľadiska pod pojmom európsky aktívny občan (Milana, 2008; Nosko, Széger, 2013; Pecníková, 2017, a i.) vnímame človeka, ktorý je schopný kriticky myslieť, pýtať sa, obhajovať a prezentovať sa, ako aj získavať relevantné informácie a podľa nich konať. Medzi jeho charakteristické postoje patrí záujem o spoločensko-politické dianie, kultúrne povedomie, zodpovednosť a otvorenosť k aktívnej účasti na diani v spoločnosti. Ide o multidimenzionálny pojem, ktorý zahŕňa širokú paletu prejavov. Pri skúmaní formovania európskeho aktívneho občianstva v slovenskej spoločnosti sa však orientujeme na dimenziu zameranú na účasť na politickom živote, ktorá je charakteristická účasťou na a vo voľbách a platením daní, ako aj dimenziu zameranú na účasť na komunitnom živote a kolektívnu kooperáciu.

MATERIÁL A METÓDA SKÚMANIA

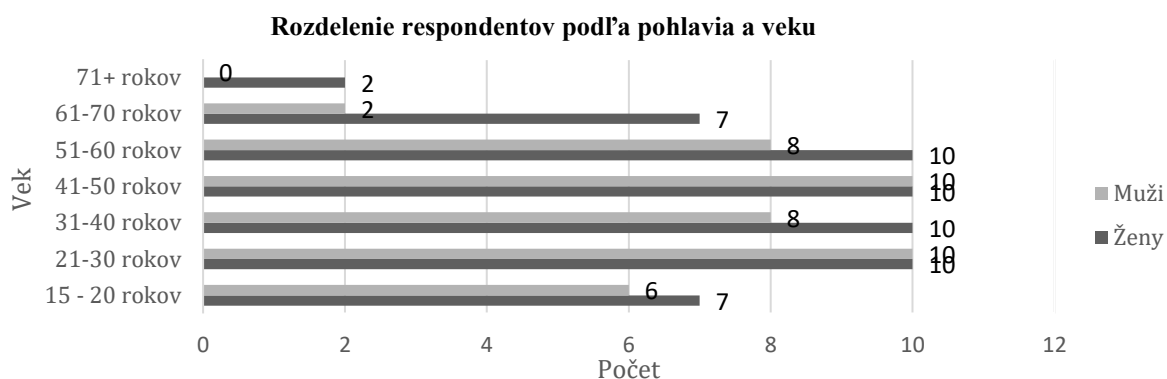
Pre monitorovanie súčasného vývoja spoločnosti a občianskeho aktivizmu čerpáme východiská zo skúmaní tuzemských ako aj zahraničných autorov (Almond, Verba, 1963; Cesarani, Fulbrook, 1996; Burr, Garo, Moorhead, 2002; Delanty, 2003; Plichtová, 2010; Bútorá, 2012; Svidroňová, Hronec, 2012; Pecníková, 2017; Vasil'ková, 2018, a i.). Cieľom príspevku je overiť, či môžeme slovenskú spoločnosť považovať za aktívnu v európskom kontexte. Hlavným vedeckým predpokladom je overiť definíciu európskeho aktívneho občana v slovenskej spoločnosti prostredníctvom vybranej metódy.

Zber dát potrebných sme realizovali metódou dotazníkového prieskumu. Ide o kvalitatívnu metódu, ktorá umožňuje získať pomerne široké spektrum názorov, postojov, preferencií, motivácií a i. Rovnako tak výhodou tejto metódy je zachovanie anonymity respondentov (Gavora, et al., 2010). Miernou nevýhodou môže byť validita získaných dát. Túto nevýhodu sme eliminovali otázkou zdôvodnenie názoru, kde respondent obšírnejšie vyjadroval svoj postoj.

Prvá etapa prípravy dotazníkového prieskumu prebiehala v období november – december 2019 a zahŕňala návrh vhodných otázok. Návrh otázok bol konzultovaný v spolupráci s výskumníkmi na zahraničných univerzitách v Krakove, L'Aquile a školiacim centrom v Kielciach z dôvodu ďalšieho pokračovania výskumu, ktorým bude komparácia získaných výsledkov medzi tromi európskymi krajinami. Druhá etapa realizácie v období mesiacov január – apríl 2020 zahŕňala distribúciu dotazníkov medzi verejnosť. V období máj – august 2020 sa realizovala tretia etapa, ktorej cieľom bolo vyhodnotenie získaných odpovedí a interpretáciu výsledkov.

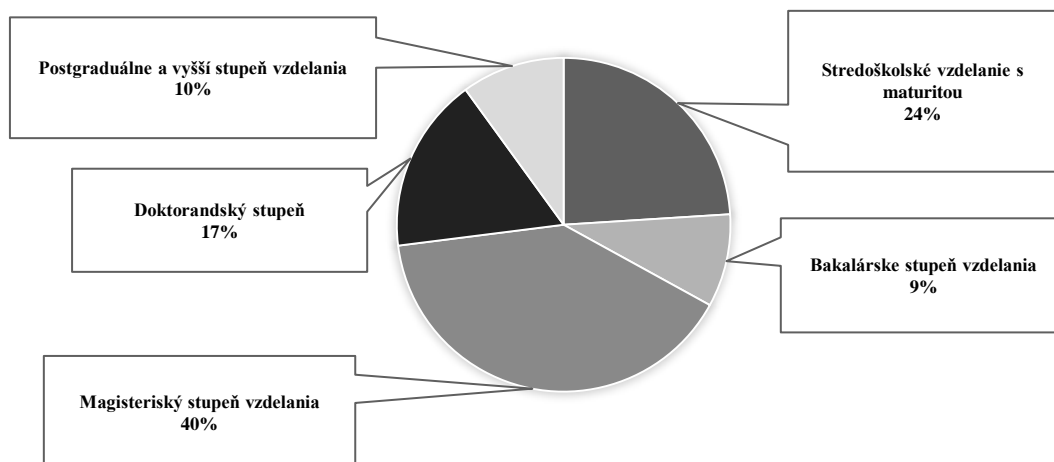
Pri vyhodnocovaní empirickej analýzy získané údaje od respondentov vyhodnocujeme a interpretujeme numericky a percentuálne s použitím grafov. Údaje vyhodnocované numericky sú uvádzané vždy v počte (n) a percentuálnom pomere (%) k celej skupine odpovedí, pre lepšiu komparáciu. Otázky s možnosťou viacerých odpovedí jedného respondenta sú percentuálne hodnotené k celkovému počtu odpovedí.

Graf 2: Rozdelenie respondentov podľa pohlavia a veku



Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Na dotazníkovom prieskume sa celkovo zúčastnilo 160 respondentov. Z hľadiska relevantnosti údajov a pri zachovaní normálneho rozdelenia podľa znaku vek sme očistili dáta na odpovede 100 respondentov (56 žien a 44 mužov), ktoré následne vyhodnocujeme a zistené výsledky zovšeobecňujeme. V grafe 1 uvádzame rozdelenie respondentov podľa znaku pohlavie a vek. Podľa základného triedenia odpovedí respondentov konštatujeme, že 76% respondentov sa nachádza v produktívnom veku, 13% tvoria obyvatelia do 20 rokov a 11 % respondenti v dôchodkovom veku. Priemerný vek respondentov sa pohybuje na hodnote 37,8 roka (štatistická odchýlka 1,78 roka). Za cenné považujeme informácie získané od skupiny obyvateľov nad 71 rokov, ktorá bola vo výskume zastúpená 2 ženami.

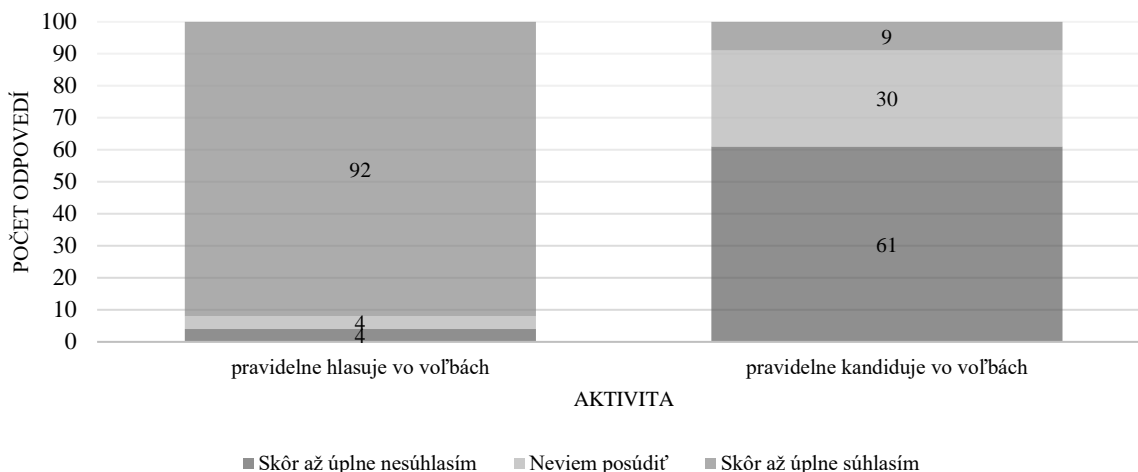
Graf 3: Vzdelanostná úroveň respondentov**ROZDELENIE RESPONDENTOV PODĽA DOSIAHNUTÉHO VZDELANIA**

Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Ako vyplýva z teórie, významnú úlohu pri budovaní aktívneho občianstva zohráva vzdelanie obyvateľov. Prostredníctvom vzdelávacieho systému sa môže podporovať rozširovanie povedomia o európskom či národnom občianstve a ľudských právach. Vysokoškolsky vzdelaní respondenti (až 76%) tvorili najväčšiu časť prieskumu (graf 2). Tento výsledok reflektuje fakt, že prieskum sa vykonával na akademickej pôde a najväčší dosah zaznamenal práve v tejto vzdelanostnej skupine. Ako však zistujeme z národných štatistík vzdelanostnej štruktúry, najčastejšie dosiahnuté vzdelanie obyvateľov Slovenska je stredoškolské (približne 60% Slovákov má dosiahnuté len stredoškolské vzdelanie). V nami realizovanom prieskume túto časť obyvateľstva zastupuje 24 respondentov, bez zastúpenia ostali skupiny obyvateľov so základným vzdelaním alebo bez vzdelania.

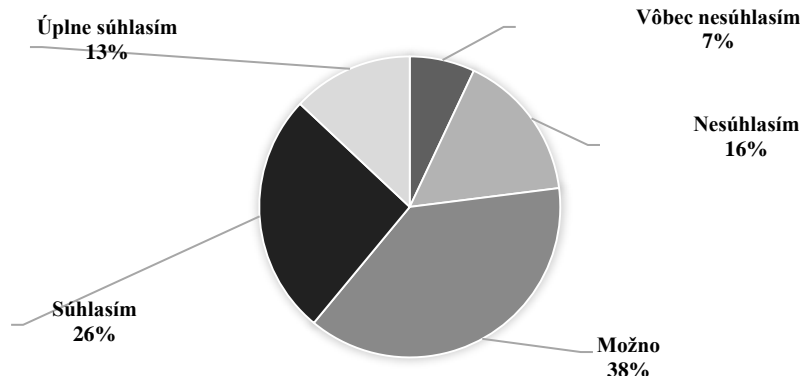
VÝSLEDKY A DISKUSIA

Výsledky prieskumu preukazujú, že až 92% respondentov súhlasí alebo úplne súhlasí s tvrdením, že aktívny občan pravidelne hlasuje vo voľbách (graf 3). Môžeme pozorovať zhodu z výskumom autorov Burr, Garo, Moorhead (2002), pretože aj v nami realizovanom prieskume sa preukázalo, že najčastejšou formou občianskej angažovanosti je účasť na voľbách. Avšak, len 9% respondentov označilo možnosť, že úlohou aktívneho občana je aj pravidelne kandidovať vo voľbách. Podľa vyjadrenia respondentov 90% opýtaných nekandidovalo a v budúcnosti sa nechystá kandidovať vo voľbách. Iba 5% opýtaných sa v budúcnosti pripravuje kandidovať, pričom ide predovšetkým o obyvateľov v mladšom produktívnom veku 21 – 40 rokov. Ako preukázali výsledky, 1 žena a 4 muži (všetci z vekovej kategórie 41 – 60 rokov) majú skúsenosť s kandidatúrou v komunálnych ako aj parlamentných voľbách.

Graf 4: Úloha aktívneho občana: hlasovanie a kandidovanie vo voľbách


Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

S občianskou angažovanosťou súvisí aj podieľanie sa na komunitnom živote, potrebách spoločnosti, zodpovednosťou a budovaním dôvery u občanov. Občianska participácia je považovaná za základný prejav aktívneho občianstva. V súčasnosti poskytuje veľký priestor na realizáciu občanov tretí sektor. Tretí sektor je charakteristický súkromným vlastníctvom a neziskovosťou a jeho cieľom je plnenie vopred stanoveného cieľa. Tretí sektor (Pecníková, 2017) poskytuje formálny, inštitucionalizovaný, neziskový a dobrovoľný priestor pre pôsobenie inštitúcií ako aj pre aktivity občanov (napr. Červený kríž). Práve formálny a inštitucionalizovaný charakter tvorí rozdiel so zapájaním sa do neformálnych miestnych aktivít. Neformálne miestne aktivity častokrát súvisia s potrebou určitej komunity (napr. zber odpadkov na sídlisku) a impulz na ich výkon pochádza od členov komunity. V oboch prípadoch sa však stretávame s dobrovoľníctvom, ktoré je prejavom aktívneho občianstva.

Graf 5: Úloha aktívneho občana: zapájanie sa do aktivít mimovládnych organizácií
AKTÍVNY OBČAN SA ZAPÁJA DO AKTIVÍT MIMOVLÁDNACH ORGANIZÁCIÍ


Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Uvedené členenie sme zohľadnili aj pri tvorbe prieskumu. Z výsledkov (graf 4) zistujeme, že 38% respondentov, prevažne mužov vo veku 31 – 50 rokov, sa nevedelo priamo vyjadriť, či považujú angažovanie sa v mimovládnych organizáciách za prejav aktívneho občianstva a 23% respondentov nepokladá resp. úplne nesúhlasí s názorom, že táto aktivita je prejavom aktívneho občianstva. Tento výsledok sa prejavil aj v hodnotení postoja (graf 5), kde 42% opýtaných sa

nezapája a ani neplánuje zapojiť sa do mimovládnych aktivít. Konštatujeme, že tento výsledok reflektuje postoj slovenskej spoločnosti k mimovládny organizáciám, ktoré sú často politicky a mediálne znevažované.

Graf 6: Postoje respondentov k zapájaniu sa do aktivít mimovládnych organizácií

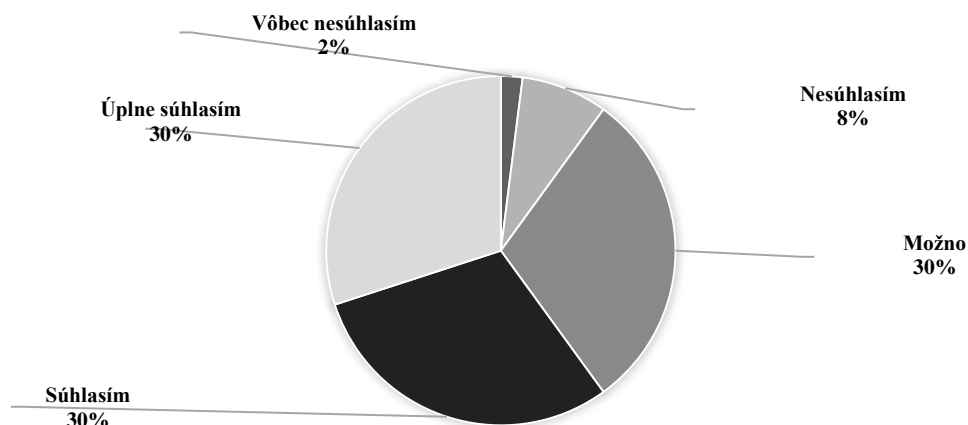


Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Pozitívne však hodnotíme, že v budúcnosti má 20% respondentov záujem zapojiť sa do činnosti tretieho sektora a 24 žien a 14 mužov už má skúsenosť s prácou pre mimovládne organizácie, pričom väčšina je v staršom produktívnom veku (41 – 50 rokov). Pri hlbšej analýze zisťujeme, že ide najčastejšie o prácu pre občianske združenia (napr. OZ Mladí v umení, Klub detskej nádeje, Zelená škola, OZ Živica, Strom života a i.), účasť na nadáciách a zbierkach (napr. nadácia Zdravé Mesto, vyberanie príspevkov počas Dňa Narcisov, pomoc pre útulky a i.) ako aj práca pre zvolenú komunitu (napr. vedúci detského tábora, práca pre združenie mladých Rómov, dobrovoľníctvo v medzinárodnej študentskej organizácii, organizácia environmentálneho podujatia, účasť na zasadnutiach mestského zastupiteľstva a i.).

Graf 7: Úloha aktívneho občana: zapájanie sa do neformálnych miestnych aktivít

AKTÍVNY OBČAN SA ZAPÁJA DO NEFORMÁLNYCH MIESTNYCH AKTIVÍT

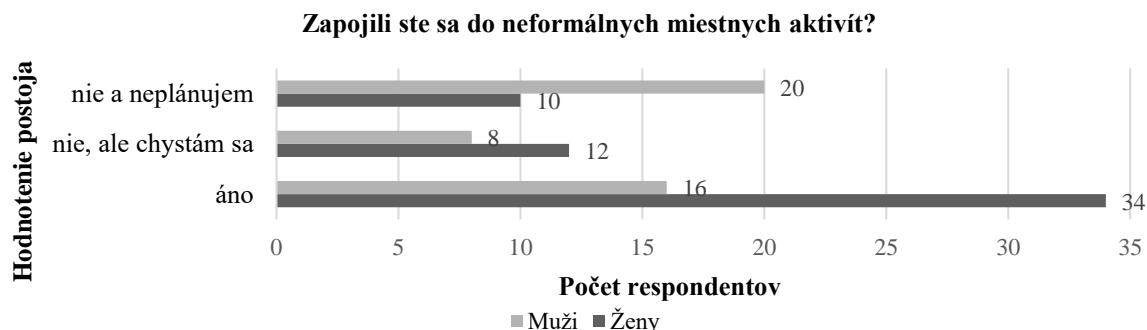


Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

V prípade zapájania sa do neformálnych miestnych aktivít (graf 6) sme zaznamenali, že 60% respondentov, najmä vo veku 41 – 60 rokov, považuje túto formu za prejav aktívneho

občianstva, 30% respondentov sa nevedelo jednoznačne vyjadriť a len 10% (prevažne muži vo veku 21 – 40 rokov) nepokladajú zapájanie sa do týchto aktivít za prejav aktívneho občianstva.

Graf 8: Postoje respondentov k zapájaniu sa do neformálnych miestnych aktivít



Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Z hodnotenia postoja (graf 7) môžeme konštatovať, že 39% respondentov v produktívnom a seniorskom veku a len 11% respondentov vo veku do 30 rokov má reálnu skúsenosť s neformálnymi miestnymi aktivitami, ktoré zahŕňajú napríklad susedské brigády, upratovanie parkov a blízkeho okolia, cirkevné aktivity, stráženie detí, podpisovanie petície proti uzávere materskej školy a i. Tieto výsledky nás privádzajú k záveru, že respondenti preferujú zapájanie sa do miestnych neformálnych aktivít, ktoré vedú k napĺňaniu potrieb ich lokálnej (miestnej) komunity, ktorá je občanom blízka.

Pri skúmaní vnímania aktívneho občana v očiach slovenskej spoločnosti sa zameriavame aj na hodnotové princípy. V širších súvislostiach pod pojmom aktívny občan chápeme osobu, ktorá vzbudzuje dôveru, je spoľahlivá pre členov komunity a predstavuje kladné spoločenské hodnoty. Ako preukazujú výsledky prieskumu až 32% opýtaných plne súhlasí a 21% súhlasí s tým, že aktívny občan by mal predstavovať tieto vlastnosti a byť dôveryhodným pre ostatných členov spoločnosti.

Podľa uvedených zistení konštatujeme, že vedecký predpoklad sa potvrdil, teda definíciu európskeho aktívneho občana sa podarilo v slovenskej spoločnosti overiť. Syntézou získaných výsledkov z odpovedí respondentov je možné vytvoriť profil slovenského aktívneho občana, ktorý prezentuje obrázok 1.

Obrázok 1: Profil slovenského aktívneho občana zostavený na základe získaných odpovedí respondentov

Zdroj: vlastné spracovanie (2020)

Slovenský aktívny občan je na základe odpovedí hodnotený ako dôveryhodný občan ženského pohlavia v produktívnom veku (31 – 60 rokov), ktorý má záujem o spoločensko-politické dianie čo sa preukazuje v účasti na voľbách, avšak osobne sa nezapája do politického diania svojou kandidatúrou. Ak by prestúpil pred voľbu či bude svoju aktivitu vykonávať v mimovládnej organizácii alebo podporou neformálnych miestnych aktivít je pravdepodobné, že neostane nečinný, ale zvolí prácu pre blízku (lokálnu, miestnu) komunitu, ktorú pozná. Na základe najčastejších odpovedí respondentov konštatujeme, že svoju činnosť by vykonával v environmentálnej oblasti ako napríklad úprava a čistenie zelene, angažoval by sa v rozvoji komunitného života alebo vo verejnom záujme.

POĎAKOVANIE

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu SHARE EU 609162-CITIZ-1-2019-1-PL-CITIZ-REME Shaping of the European Citizenship in the Post-Totalitarian Societies. Reflection after 15 years of EU Enlargement.

ZÁVER

Hlavným vedeckým predpokladom, ktorý v príspevku overujeme je otázka, či slovenská spoločnosť spĺňa definíciu európskeho aktívneho občana. Koncept európskeho aktívneho občana vnímame ako multidimenzionálny. V príspevku prejavy európskeho aktívneho občianstva mapujeme prostredníctvom dimenzie zameranej na účasť na politickom živote a dimenzie



zameranej na účasť na komunitnom živote. Z hľadiska hodnotenia prvej dimenzie zistujeme, že slovenskí občania sa zaujímajú o spoločensko-politické dianie najmä svojou účasťou na voľbách, nie však osobnou kandidatúrou do orgánov verejnej správy. Pri hodnotení druhej dimenzie vnímame, že slovenskí občania uprednostňujú činnosť pre lokálnu (miestnu) komunitu vo forme neformálnych miestnych aktivít pred aktivitami v mimovládnych organizáciách. Na základe spracovaných výsledkov od respondentov dotazníkového prieskumu v závere príspevku vytvárame profil slovenského aktívneho občana. Tento profil sa zhoduje v skúmaných dimenziách s definíciou európskeho aktívneho občana. Nami vytvorený profil slovenského aktívneho občana bude slúžiť ako súčasť ďalšieho výskumu, ktorého cieľom je komparácia s profilmi občanov iných európskych krajín. Cieľom tejto komparácie bude zistenie, ako sa plní obsah pojmu európske aktívne občianstvo v krajinách Európy, z akých činností toto plnenie pozostáva a či sú rozdiely medzi aktívnymi občanmi Európy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALMOND, G. A. – VERBA, S. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 379 s. ISBN 978-0803-935-58.

BURR, A. J. – GARO, G. F. – MOORHEAD, J. 2002. Productive Aging and Civic Participation. In *Journal of Aging Studies*. ISSN: 0890-4065. vol. 16, no. 1, p. 87-105. DOI: 10.1016/S0890-4065(01)00036-6

BÚTORA, M. et. al. 2012. *Aktívne občianstvo a mimovládny sektor. Trendy a perspektívy*. Bratislava: Včelí dom. 2012. 78 s. ISBN 978-80-970885-0-7.

CESARANI, D. – FULBROOK, M. 1996. *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London: Routledge, 1996. 225 s. ISBN 0-415-13100-6.

CRAM, L. 2009. Identity and European Integration: Diversity as a Source of Integration. In *Nations and Nationalism*. ISSN 1354-5078, 2009, vol. 15, no. 1, p. 109 – 128. DOI:10.1111/j.1469-8129.2009.00367.x

DELANTY, G. 2003. Conception of Europe. A Review of Recent Trends. In *European Journal of Social Theory*. London: Sage, 2003. p. 471 – 488. ISSN 1461-7137

GAVORA, P. et al. 2010. Elektronická učebnica pedagogického výskumu. [online]. In *Univerzita Komenského Bratislava*, 2010. [cit. 2020-09-25]. Dostupné na internete: <http://www.e-metodologia.fedu.uniba.sk/> ISBN 978-80-223-2951-4.

KEARNS, A. 1995. Active Citizenship and Local Governance: Political and Geographical Dimensions. In *Political Geography*. ISSN: 0962-6298, vol. 14, no. 2, p. 155-175. DOI: 10.1016/0962-6298(95)91662-N

KÖNIG, P. – LACINA, L. – PŘENOSIL, J. 2006. *Učebnice evropské integrace*. Brno: Barrister & Principal, s. r. o. 2006, 414 s. ISBN 80-7364-022-8.

MACHÁČEK, L. 2002. Občianska participácia a výchova k európskemu občianstvu. In



Sociológia. ISSN: 0049 - 1225, 2002, vol. 34, no. 5, p. 461-482.

MCLAIN, R. J. - JONES, E. T. 1997. Challenging community definitions in sustainable natural resource management. In *International Institute for Environment and Development*. Gatekeeper Series No. SA68, 1-16 pp.

MILANA, M. 2008. Is the European (Active) Citizenship Ideal Fostering Inclusion within the Union? A Critical Review. In *European Journal of Education Research, Development and Policy*. ISSN 1465-3435 (online), vol. 43, no. 2, p. 207-216. DOI: 10.1111/j.1465-3435.2008.00344.x

NOSKO, A. – SZÉGER, K. 2013. Active Citizenship Can Change Your Country For the Better. [online]. In *Open Society Foundation*. 02/2013. [cit. 2020-09-25]. Dostupné na internete: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/active-citizenship-can-change-your-country-better>

ONDRÁŠKOVÁ, A. 2017. Aktívne občianstvo je jeden zo spôsobov ako rozhodovať o lepšej budúcnosti nie len pre seba! [online]. In *European Commission: EPALÉ - Elektronická platforma vzdelávania dospelých v Európe*. 05/2017. [cit. 2020-09-25]. Dostupné na internete: <https://epale.ec.europa.eu/sk/blog/aktivne-obciansstvo-je-jeden-zo-sposobov-ako-rozhodovat-o-lepsej-buducnosti-nie-len-pre-seba>

PECNÍKOVÁ, J. 2017. *Aktívne občianstvo: európske či lokálne?* Banská Bystrica: DALI-BB. 2017, 140 p. ISBN 978-80-8141-143-4.

PLICHTOVÁ, J. 2010. *Občianstvo, participácia a deliberalizácia na Slovensku: teória a realita*. Bratislava: VEDA, 2010. 610 p. ISBN 978-80-24-1173-8.

SEKERÁK, M. 2017. Európska iniciatíva občanov zo slovenskej a českej perspektívy. p. 63-99. In NEMEC, J. ed. *The Czech Political Science Review*. Praha: Czech Political Science Association. vol. 1, no. 23. p. 213. ISSN 1211-0353.

SEKERÁK, M. 2017. Koncepty občianskej participácie a participatívnej demokracie nazerané teoretickou optikou. In *Sociológia*. ISSN: 0049 – 1225. vol. 49, no. 2, p. 178 -202.

SCHLOZMAN, L. K. – VERBA, S. – BRADY, E. H. 1999. Civic Participation and Equality Problem. p. 427 – 460. In SKOCPOL, T. – FIORINA, P. M. ed. *Civic Engagment and American Democracy*. Washington: Brookings Institution Press. 528 p. ISBN 978-08-1579-893-4.

SIMMEL, G. 2014. The Stranger. [online]. In *Mídia Cidada*, 2014. [cit. 2020-09-25]. Dostupné na internete: http://midiacidada.org/img/O_Estrangeiro_SIMMEL.pdf

SVIDROŇOVÁ, M. – HRONEC, Š. 2012. Dobrovoľníctvo ako nástroj sociálnej inklúzie a formovania občianskej spoločnosti. [online] In *Banská Bystrica: EF UMB*, 2012. p. 1-10. [cit. 2020-09-25]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/profile/Maria_Svidroova/publication/259882074_Dobrovolnictvo_ako_nastroj_socialnej_inkluzie_a_formovania_obcianskej_spolocnosti/links/0046352e61ee78b8a6000000/Dobrovolnictvo-ako-nastroj-socialnej-inkluzie-a-formovania-obcianskej-spolocnosti.pdf

VASIČKOVÁ, A. 2018. Občianska angažovanosť na Slovensku – minulosť a súčasnosť. In *Security, Economy & Law*. ISSN: 2353-0669, vol. 20, no. 03/2018, p. 84 – 100. DOI:



10.24356/SEL/20/5.





ŽENY V ZASTUPITEĽSTVÁCH SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV A ICH PERCEPCIA VPLYVU ŽIEN NA ROZPOČTY SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV

Anežka BOROŠOVÁ²⁹

Abstract

The issue of equal political participation by women and men only became an important international research topic a few decades ago. Although a relatively large number of research initiatives have been devoted to the topic of the insufficient political representation of women and the causes of this, the effects of the unequal political representation of women remain a neglected research field in the post-communist countries in particular. This is one of the main reasons for conducting the research whose partial results are contained in this paper. The analytical part begins with a description of women's representation at the regional level in Slovakia. Two groups of politically active women are identified as target groups for research purposes, namely women who hold the position of deputy in regional councils and women who are members of the budgetary/financial committees established by these councils. Further analytical attention is paid to the perceptions of these two target groups towards the possible influence of women on regional budgets. From a methodological point of view, not only methods of descriptive statistics are used, but also a content analysis of data collected by means of an electronically distributed survey is carried out. Several researchers have concluded that there is a relatively clear relationship between women's representation in decision-making (representative) bodies and the contents of various public budgets. Therefore it is interesting to look at this issue from the perspective of those who are directly involved. Although the sample analysed is small, it has the potential to stimulate further, more extensive research in this area.

Key words: *political representation of women, regional (self-)government, public budgeting, Slovakia*

POLITICKÁ PARTICIPÁCIA ŽIEN A VPLYV ZAPOJENIA ŽIEN NA TVORBU VEREJNÝCH POLITÍK

Koncept politickej participácie je úzko previazaný s konceptom zastupiteľskej demokracie, ktorá vníma občana ako voliča a politikov ako volených reprezentantov, respektíve zástupcov. V tomto kontexte volič vystupuje ako participujúci subjekt na politickom rozhodovaní najmä prostredníctvom využívania aktívneho volebného práva a volený reprezentant v politických inštitúciách zastupuje záujmy občanov, ktorí mu vo voľbe prejavili dôveru.

²⁹ Mgr. Anežka Borošová, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E.mail: borosova.anez@gmail.com

Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja prostredníctvom grantu č. APVV-19-0108: "Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku".

(Gelnarová, 2010), kde sa zdôvodňuje skupinová politická participácia prítomnosťou takých členov na politickom dianí (najmä vo formálnych politických inštitúciách), ktorí vystupujú v čo najväčšom súlade so skupinou ľudí, ktorú reprezentujú (Lovenduski, 2005).

Slovenská územná samospráva sa rozvíja ako demokratický inštitút a v tomto kontexte sa napríklad od roku 1999 hlási k Európskej charte miestnej samosprávy (Klimovský – Nemeč, 2021). Vzhľadom na riešenie problematiky však hrajú dôležitejšiu rolu iné medzinárodné iniciatívy. Jednou z nich je Pekinská akčná platforma, ktorá je považovaná za základ úsilia rodovej rovnosti medzi členskými štátmi OSN. Dodnes má zásadný vplyv na vytváranie mechanizmov a rozvoj rodových politík. Vymedzuje dvanásť problémových oblastí, ktorých cieľmi bolo zabezpečenie takých opatrení slúžiacich na podporu rovnakého prístupu a komplexnej participácie žien v rozhodovacích vládných štruktúrach, pričom kladie dôraz na zvyšovanie kapacít pre participáciu žien v takýchto štruktúrach. V politickej praxi môžeme pozorovať snahy o zosúladenie akčnej platformy s dokumentmi EÚ, ktorá participáciu žien vo vládných a politických štruktúrach podporila viacerými kľúčovými opatreniami. Jedným z nich je podpora verejného ocenenia žien a ich prínosu v politickom rozhodovaní a vytvorenie prehľadného konceptu monitoringu výskumov, ktoré sa zameriavajú na dôvody pretrvávajúcich problémov v danej oblasti a prípravu správ o nových návrhoch pre parlament. (Filadelfiová – Radičová – Puliš, 2000) K ďalším opatreniam zaradila EÚ aj podporu žien vo voľbách i podporu ich účasti v politických stranách, a to napríklad legislatívnymi zmenami.

Údaje uvedené v Tabuľke 1 poukazujú na to, že ženy sú aktuálne najviac zastúpené na najnižšej politickej úrovni. V obecných, mestských či miestnych zastupiteľstvách obsadili ženy-poslankyne viac než 26 % všetkých poslaneckých kresiel (u starostiek či primátoriek je tento podiel o niečo nižší). Paradoxne, najnižším zastúpením žien disponuje regionálna politická úroveň. Práve táto skutočnosť vytvára priestor pre dôkladnejšie skúmanie motívov vstupu žien do politického diania práve na tejto úrovni a hľadanie odpovede na otázku, čo sú determinanty (ne)záujmu vstúpiť do politiky na regionálnej úrovni. Dôležitým zistením je tiež to, že pri porovnaní všetkých volebných úrovní, podiel žien na Slovensku ani na jednej z nich nepresahuje úroveň 27 %, čo nezodpovedá hranici takzvanej kritickej masy (Childs – Krook, 2008). Na druhej strane však platí aj to, že pokiaľ ide o najvyššie exekutívne funkcie, Slovensko už má skúsenosť nielen s prezidentkou, ale tiež s predsedníčkou vlády a ženy zastávajú významné funkcie aj v oblasti súdnej moci.

Tabuľka 1 Zastúpenie politických reprezentantov na Slovensku podľa pohlavia

Orgán	Funkcia	Ženy	Zastúpenie žien v %	Muži	Zastúpenie mužov v %	Celkový počet (100%)
Európsky parlament		3	21,43	11	78,87	14
Národná rada SR		32	21,33	118	78,67	150
Samosprávne kraje	Predsedovia	1	12,5	7	87,5	8
	Poslanci	58	13,94	358	86,06	416
Obce	Starostovia	740	25,48	2164	74,52	2904
	Poslanci	5404	26,17	15242	73,83	20646

Zdroj: ŠÚ SR (vlastné spracovanie).



Analýzou rodových rozdielov formulujú Bútorová a kol. (2008) vlastnosti, ktoré sú spájané či očakávané od rôznych aktérov. Kategorizujú ich do dvoch veľkých skupín: 1) sociálne zaujaté, ktorými disponuje prevažne ženská populácia, a 2) racionálne postavené, ku ktorým sa prikláňa zväčša mužská populácia. Jeden z bežných argumentov podporujúcich zvýšenia zastúpenia žien v rozhodovacích kolektívnych orgánoch sa pritom odvoláva na možnosťou dostať ženy do pozícií, v ktorých môžu pozitívne ovplyvňovať verejné dianie a to zo svojej perspektívy, teda so zameraním na niektoré sektorové politiky (politika vzdelávania, sociálna politika a rodinná politika sa všeobecne kategorizujú ako „rodové“ sektory a v iných typológiách sú charakterizované ako tzv. politiky starostlivosti).

S rastom podielu žien v kolektívnych zastupiteľských orgánoch rastie i pravdepodobnosť, že ich rozhodovanie bude lepšie odrážať sociálne charakteristiky žien-političiek. Niektoré štúdie naznačujú, že aj keď závažnosť problémov muži a ženy nevnímajú v zásade rôzne, ich perspektívy sa líšia. Pri diskusii o účinkoch vyššieho zastúpenia žien v rozhodovacích orgánoch by sa preto malo rozlišovať medzi pomyselnými ženskými problémami a politickými perspektívami alebo preferenciami žien (Lovenduski, 1997). Inglehart a Norris (2003) zdôrazňujú, že v mnohých oblastiach majú ženy odlišné politické preferencie ako muži. Ich analýza poukazuje na to, že pokiaľ ide o úlohy vládnutia, ženy uprednostňujú aktívne vládne zásahy najmä v oblasti sociálnej ochrany, zatiaľ čo muži majú tendenciu prikláňať sa skôr k neoliberalnej perspektíve. Tieto aspekty rodového zamerania záujmov nám slúžia ako možné východisko pre skúmanie motívov vstupu žien do politiky a determinantov prerozdelenia verejných finančných prostriedkov. Predpokladáme, že ženy vstupujú do politiky (bez ohľadu na jej úroveň), aby mohli reálne ovplyvňovať dianie vo vymedzenej politickej jednotke (obec, región, alebo štát) a to vrátane ovplyvňovania prerozdelenia verejných zdrojov. V tomto kontexte ďalej predpokladáme, že ženy majú záujem o vstup do takých rozhodovacích a poradných orgánov, ktoré im umožňujú reálne ovplyvňovať spomínané prerozdelenie zdrojov (a teda nemajú záujem iba o vstup do kolektívnych zastupiteľských orgánov, ale napríklad aj o vstup do relevantných odborných komisií pôsobiacich pri týchto orgánoch).

POUŽITÉ METÓDY

Politická participácia žien je stále aktuálnou výskumnou sférou, pričom hlavné výskumné aktivity sa zameriavajú na nadnárodnú a centrálnu úroveň. V menšej miere je výskumná pozornosť venovaná zastúpeniu žien na miestnej úrovni, no jednoznačne najzaostávajúcejšou politickou úrovňou z hľadiska výskumu politickej participácie žien je regionálna úroveň (Maškarinec – Klimovský – Bláha, 2019). Primárnou cieľovou skupinou nášho výskumu sú aktívne političky na regionálnej úrovni. Presnejšie, ide o ženy, ktoré zastávajú funkciu poslankyň v zastupiteľstvách samosprávnych krajov a/alebo sú členkami finančných či rozpočtových komisií zriadených pri týchto zastupiteľstvách (zákonná úprava umožňuje členstvo v týchto komisiách aj osobám, ktoré nedisponujú poslanceckými mandátmi v daných zastupiteľstvách). Percepciu vplyvu žien na rozpočtovanie samosprávnych krajov zo strany týchto žien-političiek považujeme za vhodný ukazovateľ a pracujeme s ním pri posudzovaní motívov aktívneho vstupovania žien do politického diania na regionálnej úrovni. Neopomíname však ani potrebu deskriptívneho vyhodnotenia miery zastúpenia žien v regionálnej politike a v tomto kontexte venujeme pozornosť jednak ich zastúpeniu v kolektívnych zastupiteľských orgánoch (teda v zastupiteľstvách samosprávnych krajov), ako aj ich zastúpeniu v rozpočtových či finančných komisiách týchto zastupiteľstiev.

Pre účely vyhodnotenia miery zastúpenia žien v regionálnej politike využívame jednak volebné výsledky posledných volieb do orgánov samosprávnych krajov a jednak zoznamy členov a členiek príslušných komisií zastupiteľstiev samosprávnych krajov. Mieru zastúpenia



vyhodnocujeme deskriptívne. Elektronickú anketu distribuovanú všetkým identifikovaným poslankyniam a/alebo členkám vybraných komisií využívame ako malú sondu na získanie primárnych dát kvalitatívneho charakteru. Tieto nám slúžia ako podklad pre analýzu a ilustráciu percepcií vzťahujúcich sa k vplyvu žien na rozpočtovanie v podmienkach regionálne samosprávy. Celkovo sa nám podarilo získať výpovede 18 respondentiek.

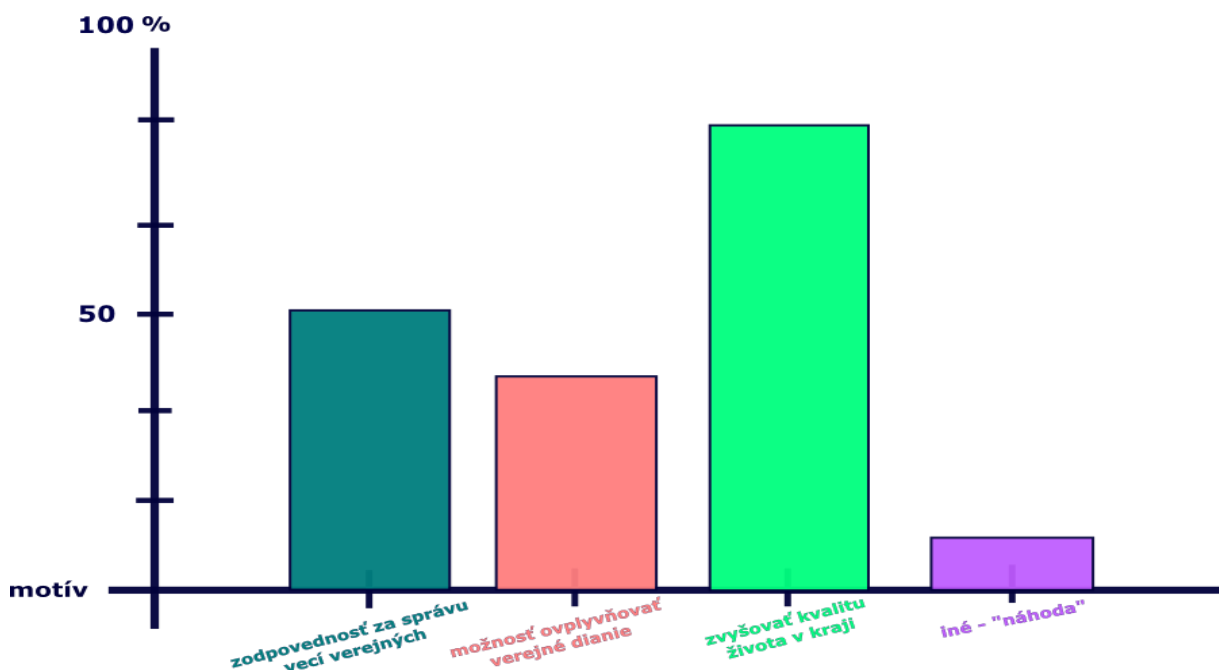
ANALÝZA ELEKTRONICKY DISTRIBUOVANEJ ANKETY

Nasledujúca časť tohto príspevku je venovaná prezentácii výsledkov.

Vstup do politiky ako odpoveď na pocit osobnej zodpovednosti

Motívy respondentiek, ktoré sa zapojili do našej ankety, boli rôzne, ale ich vytýčené ciele pri vstupe do politiky môžeme zoskupiť do jednotnej vízie. Ich vlastnými slovami by sme túto víziu mohli demonštrovať ako snahu „prevziať zodpovednosť pri správe vecí verejných“, „mať možnosť ovplyvňovať verejné dianie“ a/alebo „zvyšovať kvalitu života v kraji“. Niektoré respondentky zdôvodnili svoju motiváciu vstupu do regionálnej politiky možnosťou využitia svojej praxe zo súkromného sektora vo verejnom sektore (a najmä v oblasti, respektíve sfére, v ktorej sa pred samotným vstupom do politiky angažovali): „Vo finančnej sfére pracujem viac ako tridsať rokov, a to od súkromného cez neziskový sektor až po správu obce. Z vlastnej skúsenosti vidím neefektívnosť fungovania a spolupráce medzi týmito sektormi. Pochopila som, že keď chcem k tejto efektívnosti dopomôcť, potrebujem okrem financií poznať aj fungovanie systému, a tomu sa bez vstupu do politiky porozumieť nedá.“ (Resp. 3).

Graf 1 Motívy vstupu poslankýň do politiky



Zdroj: Elektronická anketa (vlastné spracovanie).

Iné respondentky zdôraznili, že by sa z vlastnej iniciatívy na takto závažný krok neodhodlali, ak by neboli vyzvané inými aktérmi: „Do politiky som vstúpila po dlhom



presvedčani predstaviteľmi mesta, ktorí videli moju snahu ochrániť nemocnicu pred predajom a zorganizovala som petíciu, ktorú podpísalo 30 000 ľudí.“ (Resp. 4) Oslovenie občanmi, ako inou skupinou aktérov, sa tiež objavilo vo výpovediach oslovených respondentiek. Tieto vystupovali ako občianske aktivistky už dávno pred uchádzaním sa o politické funkcie: „Na začiatku bola iba snaha zabrániť realizácii projektu – Energetické zhodnocovanie plastov zberného miesta v intraviláne mesta, ktoré podporoval vtedajší primátor mesta, a vlastne aj župan, ktorý zaujal pozíciu mŕtveho chrobáka. Postupne som zisťovala ako vlastne nefunguje samospráva - či už regionálna alebo miestna, občan je len volič zaujímavý pred voľbami. Začala som sa zaujímať o zmluvy, financovanie projektov, predaj majetku, veľa som sa pýtala a ešte viac žasla. Nazvali ma občianskou aktivistkou – z úst vedenia mesta, župy a poslancov, to vždy znelo ako nadávka a posmech, no a toto ma posúvalo vpred, nemám rada podceňovanie ľudí. Následne pri prichádzajúcich voľbách ma oslovovali občania, aby som kandidovala, čo sa aj stalo, najprv v meste, potom aj v kraji.“ (Resp. 7)

Niektoré respondentky, ktoré mali skúsenosť s pôsobením v politike na miestnej úrovni, motivovala snaha meniť a efektívne spravovať verejné veci v sektorových politikách na vyššej úrovni. Najviac zdôrazňovanou bola táto iniciatíva kvôli „nefunkčnosti“ sociálnej politiky a vzdelávacej politiky v regionálnych samosprávach. Žiadna z respondentiek nevstupovala do regionálnej politiky kvôli tomu, že sa stotožnila s myšlienkami alebo hodnotami nejakej politickej strany, pre ktorú by začala vykonávať stranícku prácu. Narazili sme aj na výpoveď, pri ktorej respondentka zdôraznila, že „nešlo o žiadny konkrétny motív a išlo len o náhodu“ (Resp. 6). I keď to môže znieť máľúco, podľa Havelkovej (2006) majú političky často tendenciu prízvukovať, že sa do svojich funkcií dostali náhodne a že o tieto funkcie neprejavovali explicitný záujem. Tým však iba obhajujú istý femínny postoj k politike (Havelková, 2006).

Výhodu svojich politických funkcií vnímajú viaceré respondentky veľmi podobne. Zdôrazňujú možnosti zlepšiť život bežných ľudí a pomáhať obyvateľom príslušných regiónov. Respondentky regionálnu politiku definujú ako „službu pre iných“, respektíve ako službu verejnosti. Respondentky tiež deklarovali zámer pozitívne ovplyvňovať verejné dianie, a to predovšetkým v takých verejných politikách, ako vzdelávacia politika, sociálna politika, či rodinná politika. Ide o takzvané politiky starostlivosti, čo potvrdzuje predpoklad, že političky sa zvyknú výraznejšie angažovať práve v rodových sektoroch.

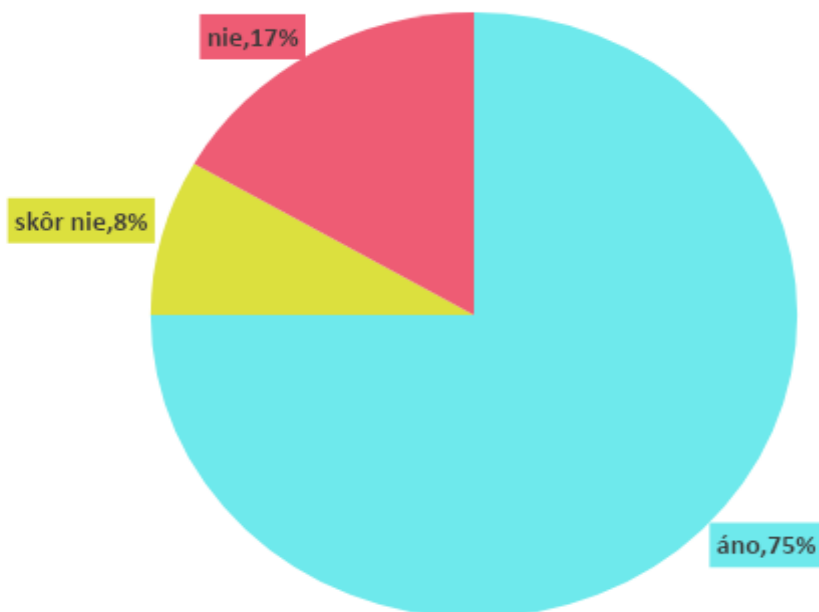
Na základe získaných odpovedí môžeme konštatovať, že ženy-političky pôsobiace v krajských zastupiteľstvách nevnímajú regionálnu politiku v konotáciách výkonu pracovných aktivít, ale skôr ako verejnú službu, respektíve službu poskytovanú verejnosti. Žiadna z respondentiek neuviedla také motívy, ako napríklad kariérny rast, budovanie si statusu alebo prestíže v regióne, či získanie politickej moci.

Možnosť ovplyvňovania prerozdelenia disponibilných zdrojov

Rozpočtovanie patrí k základným manažérskym atribútom. Respondentky v ankete deklarovali zväčša záujem o prerozdelenie zdrojov do verejných politík, ktoré sa týkajú sociálnej oblasti, environmentálnej oblasti, oblasti kultúry a vzdelávania (tieto sme sa už v predchádzajúcej časti charakterizovali ako rodové oblasti: „Budem sa vždy snažiť podporiť také návrhy, ktoré budú predstavovať viac financií na ochranu životného prostredia.“ (Resp. 2) „...je naozaj potrebné zamerať sa na sociálnu oblasť a na kultúru ako takú.“ (Resp. 7) Navyše, snaha ovplyvňovať to, kam majú smerovať disponibilné zdroje, bola respondentkami vnímaná jeden z ich motívov pre vstup do politického diania (Graf 2): „Určite. Možnosť ovplyvňovať prerozdelenie zdrojov bol z hlavných motívov. Primátor/poslanci musia hľadať rovnováhu medzi záujmami rôznych skupín. Seniori majú iné požiadavky ako matky s deťmi, kultúra má iné

potreby ako šport. Vidím tu priame súvislosti aj s osobnou situáciou, v ktorej primátor/poslanci žijú. Ako mama malých detí som sa prirodzene angažovala k zlepšeniu situácie v oblasti školstva (investícia do materských a základných škôl ešte na komunálnej úrovni), za ostatné volebné obdobie sa v Malackách preinvestovali milióny eur. Rovnako ako milovníčka kultúry a tiež osoba pôsobiaca v sociálnych službách sledujem aj transfer prostriedkov a budovanie infraštruktúry v týchto oblastiach.“ (Resp. 2)

Graf 2 Vplyv na prerozdeľovanie zdrojov samosprávnych krajov ako motív vstupu do politiky



Zdroj: Elektronická anketa (vlastné spracovanie).

Potvrdenie záujmu o finančnú podporu takzvaných „rodových sektorov“ sa potvrdilo vo výpovediach viacerých respondentiek: „...kvalitne rozpracovaná rozpočtová politika je základom efektívneho fungovania všetkých oblastí“ (Resp. 4) „dobre nastavené financovanie kraja je ten najdôležitejší betón ostatných sektorov“ (Resp. 1) „od nastavenia rozpočtu v regióne sa odvíja všetko ostatné“ (Resp. 7). Rovnako, ako uvedomenie si možnosti ovplyvňovať rozpočtovanie samosprávneho kraja, si respondentky uvedomujú aj možný nesúlad názorov v zastupiteľstve: „Snaha ovplyvňovať akési financovanie môže existovať, ale má to svoje limity, hlavne pre nezávislých poslancov. Keď sa na niečom dohodnú politické strany a ich kluby, dá sa to ťažko ovplyvniť, keďže majú väčšinu v zastupiteľstve.“ (Resp. 5) „...ako celoživotne nezávislá poslankyňa som si uvedomovala, že sama veľmi neovplyvním rozdeľovanie zdrojov, ale keďže spolupracujem s kolegami bez ohľadu na príslušnosť k politickej strane (podstatou je ich záujem o veci verejné) podarilo sa nám spoločne zmeniť aj prerozdelenie zdrojov podľa priorit záujmu obyvateľov, ktorí nás oslovujú emailovými, osobnými a telefonickými podnetmi.“ (Resp. 18).

I keď väčšina výpovedí zahŕňala snahu pôsobiť, respektíve vplývať na rozpočtovanie samosprávnych krajov a dohliadať na spravodlivé rozdeľovanie zdrojov, rovnako často bolo skloňované aj nízke či nespravodlivé zastúpenie niektorých názorov v zastupiteľstvách. Dve z oslovených respondentiek prejavili nezáujem o finančnú sféru kraja, pričom prízvukovali napríklad to, že snaha ovplyvňovať krajské rozpočtovanie „nebola práve hnacím motorom vstupu



do politiky“ (Resp. 11) a taktiež, že „*nebola žiadnym z motívov*“ (Resp. 3) nie je pri vstupe do politiky na regionálnej úrovni. Obe tieto respondentky zdôraznili, že nedisponujú vzdelaním vo finančnej oblasti a že v tejto súvislosti pociťujú deficit.

Záujem o priame ovplyvňovanie regionálneho rozpočtu môže podporovať ochotu uchádzať sa o miesto vo finančnej/rozpočtovej komisii krajského zastupiteľstva. Túto možnosť však využili len tri z našich respondentiek, ktoré sa vďaka takémuto záujmu stali aj členkami spomínaných finančných komisií. Všetky tri vychádzali zo svojich predchádzajúcich skúseností, ktoré nadobudli napríklad v komunálnej politike, v súkromnom sektore, prípadne mali záujem uplatniť svoje vzdelanie vo finančnej oblasti. Význam pozície vo finančnej komisii videli oslovené respondentky napríklad takto: „*Pracujem vo finančnej komisii VÚC, nakoľko oblasť prerozdelenia finančných prostriedkov považujem za ten najdôležitejší a zároveň jeden z najzákladnejších bodov v prípade realizácie jednotlivých úloh a cieľov VÚC.*“ (Resp. 12) O miesto vo finančnej komisii sa zvyšné respondentky neuchádzali napríklad kvôli absencii príslušného vzdelania, „*iným prioritám*“ (Resp. 8), pocitu nekompetentnosti, či záujmu uchádzať sa o členstvo v iných komisiách, ktoré sme už v predošlej časti popísali ako rodové oblasti: „*Mám síce strednú ekonomickú školu, ale viac mi sedia nefinančné témy. Preto v meste Malacky aj v Bratislavskom samosprávnom kraji pôsobím v komisiách pre kultúru a cestovný ruch a tiež pre sociálne veci a zdravotníctvo.*“ (Resp. 16) „*...orientujem sa naplno na sociálnu politiku...*“ (Resp. 1) „*chcela som byť prioritne členkou komisie regionálneho rozvoja a ÚP, kde patrí aj životné prostredie a to sa mi podarilo...*“ (Resp. 4).

Rodové diferencie v orgánoch prerozdeľujúcich finančné zdroje

Viacere zahraničné výskumy venované otázkam rodovej rovnosti v exekutívnych funkciách poukázali na skutočnosť, že političky vo všeobecnosti stanovujú rôzne politické priority, zavádzajú rôzne návrhy zákonov a hlasujú inak, ako ich mužskí kolegovia (Moghadam, 2010; Inglehart - Norris, 2003). Medziparlamentná únia (2008) ďalej uvádza, že ženy-političky majú obavy, ktoré sa líšia od obáv mužov-politikov.

Tabuľka 2: Zastúpenie žien vo finančných komisiách zastupiteľstiev samosprávnych krajov

Samosprávny kraj	Počet poslancov	Počet poslancov		Percentuálne zastúpenie žien v krajských zastupiteľstvách	Zastúpenie vo finančnej komisii		Percentuálne zastúpenie žien vo finančnej komisii
		Muži	Ženy		Muži	Ženy	
Bratislavský samosprávny kraj	50	37	13	26,00	10	1	10
Trnavský samosprávny kraj	40	37	3	7,50	11	1	9,09
Trenčiansky samosprávny kraj	47	36	11	23,40	12	0	0
Nitriansky samosprávny kraj	54	48	6	11,11	16	1	6,25
Žilinský samosprávny kraj	57	50	7	12,28	12	3	25
Banskobystrický samosprávny kraj	49	44	5	10,20	14	0	0
Prešovský samosprávny kraj	62	54	8	12,90	9	4	44,44
Košický samosprávny kraj	57	52	5	8,77	24	2	8,33
Spolu	416	358	58	13,94	108	12	11,11

Zdroj: Oficiálne internetové stránky zastupiteľstiev jednotlivých samosprávnych krajov (vlastné spracovanie)

Nízka miera zastúpenia žien v slovenských podmienkach sa nám nepotvrdila iba v zastupiteľstvách samosprávnych krajov, ale tiež vo finančných komisiách týchto zastupiteľstiev (Tabuľka 2). Tento rodový nepomer môže na jednej strane signalizovať prípadný nezaujem žien o funkciu členiek finančných komisii, no na druhej strane môže byť potvrdením neschopnosť žien presadiť sa v týchto komisiách, ktoré predstavujú mocensky významné poradné orgány.

Z pohľadu odpovedí respondentiek môžeme názory na danú tému zatriediť do troch kategórií. Kategória, ku ktorej sa prikláňal svojimi odpoveďami menší počet respondentiek, pociťuje rodový rozdiel pri rozhodovaní, no zároveň akceptuje, že aj niektorí muži-poslanci disponujú podobným cítením: „*Je samozrejmé, že ženy vnímajú isté oblasti osobnejšie, citovejšie, povedzme tiež zodpovednejšie. Naozaj sa v týchto oblastiach nedá financovanie nastavovať len ekonomicky..., ale v konečnom dôsledku treba riešiť jednotlivé oblasti podľa dôležitosti a najlepšie vzájomnou dohodou poslancov, čo veľakrát vedia aj kolegovia.*“ (Resp. 17) Toto tvrdenie podporujú i ďalšie respondentky: „*Myslím, že ženy viac inklinujú k sociálnej oblasti, oblasti školstva, možno zdravotníctva...*“ (Resp. 6) „*...a nie len v týchto oblastiach, ale aj v oblasti rozpočtovania dokážu ženy vniesť odlišný pohľad na samotné riešenie jednotlivých problémov. Avšak, otázka samotného nakladania s peňažnými prostriedkami je ovplyvnená skôr individuálnym pohľadom na hospodárenie, ktoré nemusí byť vlastné len mužom alebo ženám.*“ (Resp. 4)

Kategória, ku ktorej sa svojimi výpoveďami zaradila väčšina našich respondentiek, sa rázne zhodla na absencii rodových diferencií pri rozhodovaní o finančných prostriedkoch: „*Jednoznačne si nemyslím, že pohlavie má zohrávať a zohráva úlohu pri prerozdeľovaní zdrojov. Nehľadiac na to, či je muž alebo žena, každý má sociálne cítenie.*“ (Resp. 8), ktorej tvrdenie podporuje i výpoveď Resp. 2: „*navyše za tri roky výkonu funkcie poslankyne v samosprávnom*



kraji nemám pocit rozdielov v nazeraní na prerozdeľovanie finančných zdrojov u mužov a žien. Po vysvetlení použitia finančných prostriedkov s určitým zámerom a za použitia argumentov sa zatiaľ nestalo, aby sa výrazne zámery lišili.“ Ostatné respondentky, ktoré možno zaradiť do tejto kategórie, nepocitujúci rodové diferencie pri nakladaní s finančnými prostriedkami. Zhodujú sa na tom, že rozhodovanie „závisí od osobnosti“ (Resp. 9) a viditeľné „rozdiely sú jedine medzi ekonomicky zdatnejšími a tými menej zdatnými“ (Resp. 18). Je zaujímavé, že výpovede v tejto kategórii patria práve tým poslankyniam, ktoré sú zároveň členkami finančných komisií samosprávnych krajov: „*Pri rozdeľovaní finančných zdrojov je mojou prioritou potreba financií na jednotlivé oblasti... Nemám skúsenosti s tým, že by političky pri rozpočtovaní mali odlišný pohľad, to skôr pri poskytovaní a zabezpečení sociálnych služieb.*“ (Resp. 1)

Poslednú z týchto kategórií tvoria výpovede respondentiek vyjadrujúce pocit nekompetentnosti odpovedať na otázky o rodových diferenciách pri nakladaní so zdrojmi samosprávneho kraja a to napríklad kvôli absencii priameho podieľania sa na rozpočtovaní a súvisiacich procesoch.

Kvóty ako nástroj vyrovnaného rodového zastúpenia v samosprávnych orgánoch

Analýza rodového zastúpenia v rozhodovacích procesoch v Európe zistila, že ženy majú silnejší politický hlas na regionálnej úrovni než na národnej úrovni, a to s priemerným zastúpením 30% v regionálnych zhromaždeniach (Európska komisia, 2008). OSN odporúča referenčné kritérium minimálne na úrovni 30 % zastúpenia žien, nakoľko výskumy ukazujú, že na to, aby mali ženy vplyv, musia byť aspoň početnou menšinou (Moghadam, 2010). Na Slovensku je to inak, pretože na regionálnej úrovni sú ženy zastúpené v nižšej miere, než je to na miestnej alebo národnej úrovni (Klimovský, 2015).

Poslankyne v zastupiteľstvách samosprávnych krajov pocitujú deficit vyššieho zastúpenia žien v krajských zastupiteľstvách a zdôrazňujú najmä rolu politických strán pri rovnomernejšom zostavovaní kandidátnych listín.

Naše respondentky v zásade odmietajú využívanie rodových kvót s cieľom zvýšiť podiel žien v rozhodujúcich funkciách: „*Má to byť prirodzeným vývojom a dopytom zo strany voličov, aby v zastupiteľstvách sedelo viac žien. Musia sami zo skúseností vedieť, že ženy dokážu angažovanejšie riešiť ich problémy.*“ (Resp. 11) „*...je to hlavne záležitosť voličov, komu dôverujú a osobne by som nenastavovala presne stanovené zastúpenie žien...*“ (Resp. 5) „*...zastupiteľom má byť ten, kto chce a kto je pre občana akceptovateľný. Pohlavie by nemalo rozhodovať.*“ (Resp. 3) V týchto výpovediach je zreteľné zdôrazňovanie vplyvu voličov na rodové zloženie samosprávnych orgánov, rešpektovanie demokratickej voľby a tiež: „*...záujem žien kandidovať vo voľbách za poslankyne, čím by zabezpečili početnejšie zastúpenie žien.*“ (Resp. 1)

Zhodnosť v názoroch je viditeľná u ostatných respondentiek, ktoré zdôrazňujú predovšetkým odbornosť, profesionalitu a skúsenosti: „*Úprimne povedané z hľadiska ženskej solidarity by som určite uvítala väčší podiel kolegyň v zastupiteľstve, avšak si myslím, že rod samotný nemôže byť jediným rozhodujúcim princípom pri získaní mandátu, oveľa dôležitejšia je odbornosť, skúsenosti a schopnosť jednotlivých volených zástupcov zastupovať a hájiť záujmy občanov. Iná otázka je, či ženy majú vytvorené vhodné podmienky na to, aby sa o tieto pozície uchádzali, či už z hľadiska starostlivosti o rodinu, alebo z pohľadu miest na kandidátnych listinách politických strán, pričom si myslím, že tieto aspekty pri získaní mandátu značne zvýhodňujú najmä mužov.*“ (Resp. 9) Danú výpoveď dopĺňa i takéto tvrdenie: „*...dôležitá je múdrosť a správny pohľad na svet, ochota dohodnúť sa pre dobro spoločnosti!*“ (Resp. 11)



Otázku rovnomerného zastúpenia žien a mužov vo finančných komisiách vnímajú oslovené poslankyne zhodne. Respondentky nevidia pridanú hodnotu v tom, aby bol v komisiách zastupiteľstiev nejako umelo nastavovaný pomer medzi mužmi a ženami: „Viac mi záleží na odbornosti, ľudskosti a konštruktívnom prístupe a prijímaní konštruktívnej kritiky, ako na tom, či je politik žena alebo muž.“ (Resp.6) „...rozloženie síl by malo byť prirodzené. Rovnako je pre mňa dôležité aj vekové a profesijné zastúpenie. Je ideálne, ak sú v zastupiteľstvách/komisiách ľudia s menšími i väčšími skúsenosťami a profesijne tiež rôznorodí. Prispieva to k lepšej kvalite v diskusiách a tiež k lepším (uveriteľnejším) rozhodnutiam pre väčšiu skupinu ľudí.“ (Resp. 14)

Len malá skupina respondentiek zdôraznila, že má pocit vyrovnaných podielov rodového zastúpenia v komisiách, v ktorých majú členstvo: „Každý z poslancov v našom samosprávnom kraji je členom minimálne 1 komisie a počet žien a mužov je vcelku vyrovnaný. Túto podmienku je však ťažké zabezpečiť, pretože každý sa sám rozhoduje, v akej komisii má záujem pracovať.“ (Resp. 8) „Ja som v zdravotníckej komisii a sme približne vo vyrovnanom pomere.“ (Resp. 3)

DISKUSIA A ZÁVER

Výpovede oslovených respondentiek sa zhodujú v potrebe početnejšieho zastúpenia žien. Pokiaľ ide o motívy politickej participácie aktívne vystupujúcich političiek, jedným z najjasnejšie deklarovaných je snaha ovplyvňovať verejné politiky v sociálnej oblasti, v oblasti vzdelávania, v zdravotníckej oblasti, a tiež v rodinnej oblasti a environmentálnej oblasti. Politický aktivizmus sa u väčšiny našich respondentiek prejavil už pred vstupom do zastupiteľských orgánov na regionálnej úrovni (najčastejšie bola uvádzaná predošlá participácia na miestnej úrovni samosprávy, pričom tento „postup na vyššiu úroveň“ bol najčastejšie zdôvodňovaný možnosťou rozhodovať o záležitostiach dotýkajúcich sa širšie vnímanej verejnosti).

Niektorí autori (napríklad Lovenduski, 1997; Inglehart - Norris, 2003) poukazujú na odlišnosti perspektív mužov a žien pri nazeraní na identifikované problémy, pričom ženy najvýraznejšie prejavujú svoje preferencie vo vzťahu k sociálnej politike a sociálnej ochrane. Väčšia respondentiek uvádza názor, že rodové diferencie sa pri rozhodovaní (napríklad o prerozdelení disponibilných zdrojov) nejakým spôsobom prejavujú. Zaujímavým zistením je konštatovanie, že možnosť aktívne rozhodovať o prerozdeľovaní zdrojov v rámci rozpočtovania je vnímaná ako základný motív vstupu do politiky. Na druhej strane však platí, že ženy prejavujú o členstvo vo finančných/rozpočtových komisiách krajských zastupiteľstiev len nevýrazný záujem. Nastavenie rodových kvót podľa medzinárodných odporúčaní (Európska komisia, 2008) sa javí ako direktívny, no možný spôsob nastavenia rovnomernejšieho zastúpenia žien v rozhodovacích alebo výkonných orgánoch verejnej moci. Priamo zainteresované a aktívne vystupujúce ženy-političky sa však paradoxne zhodujú na nezmyselnosti takéhoto, podľa nich neprirodzeného, respektíve umelého nastavenia systému, ktorý by nezabezpečoval potrebnú mieru odbornosti.

Sledovaná výskumná vzorka je len malou sondou do percepcií politicky aktívne participujúcich žien a môže slúžiť ako východisko či podnet pre rozsiahlejšie výskumy v tejto oblasti. Okrem malej vzorky možno za limit prezentovaného výskumu považovať napríklad skúmané obdobie, pretože percepcie boli zisťované iba u tých žien-politických, ktoré aktuálne pôsobia vo svojich funkciách. Je pritom otázne, aké percepcie by bolo možné zaznamenať u tých žien, ktoré pôsobili v politike v minulosti, no aktuálne už politicky aktívne nie sú. V neposlednom rade je vhodné uviesť, že na dotvorenie komplexného obrazu o tejto téme by bolo prínosné pozrieť sa aj na percepcie vplyvu žien na rozpočtovanie u mužov-politikov a tiež u žien, ktoré kandidovali neúspešne a nepodarilo sa im vstúpiť do politiky na príslušnej úrovni.



ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

BÚTOROVÁ, Z. a kol. 2008. *Ona a on na Slovensku. Zaostrené na rod a vek*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2008.

EUROPEAN COMMISSION. 2008. *Women and men in decision-making 2007: Analysis of and Regions: Paris. the situation and trends*. Luxembourg: European Commission, Directorate-Gemini for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

FILADELFIOVÁ, J. – RADÍČOVÁ, I. – PULIŠ, P. 2000. *Ženy v politike*. Bratislava: S.P.A.C.E./MPSVR SR.

GELNAROVÁ, J. 2010. *Reprezentace žen v politice z pohledu politické teorie aneb ,Co všechno znamená, když se řekne, že ženy jsou v politice podreprezentovány? ‘ Acta Politologica 2 (2): 120–135. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00073.pdf>*

HAVELKOVÁ, B. 2010. *The legal notion of gender equality in the Czech Republic*. In: *Women's Studies International Forum 33(1):21-29*. 2010. DOI: 10.1016/j.wsif.2009.11.009

HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. 2007. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy Univerzity. 2007.

CHILDS, S. – KROOK, M. L. 2008. *Critical Mass Theory and Women's Political Representation*. *Political Studies 56(3): 725-736*.

INGLEHART, R. – NORRIS, P. 2003. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. 2008. *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*. Inter-Parliamentary Union: Geneva. 2008.

KLIMOVSKÝ, D. 2015. *Ženy v komunálnej politike v Európskej únii: diskusia o implementácii volebných kvót v rôznorodých systémoch územnej samosprávy*. *Sociológia 47(5): 504-526*.

KLIMOVSKÝ, D. – NEMEC, J. 2021. *Local Self-Government in Slovakia*. In: Brezovník, B., Hoffman, I., Kostrubiec, J. (eds.): *Local Self-Government in Europe*. Maribor: Institute for Local Self-Government Maribor, 355 – 382.

LOVENDUSKI, J. 1997. *Gender Politics: A Break-through for Women?*. Parliamentary Affairs. 1997

LOVENDUSKI J. 2005. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press. 2005. ISBN 0-745-62462-6, 184 p. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-856X.2007.00301.x>

MAŠKARINEC, P. – KLIMOVSKÝ, D. – BLÁHA, P. 2019. *Where have all the women gone? Women's political representation in local councils of Czech and Slovak towns, 1994-2014*. Praha: Dokořán,

MOGHADAM, V. M. 2010. *Gender, Politics, and Women's Empowerment* in Leicht, K. T. and Jenkins, J. C. (eds.) *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*. Springer: New York, 279-303.

BASK: Finančná komisia. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://bratislavskykraj.sk/zastupitelstvo/poslanecke-komisie/financna-komisnia>

BBSK: Komisia na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov ZBBSK. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete:



https://www.bbsk.sk/Portals/0/01%20Urad%20BBSK/Odd_podpornych%20sluzieb/%C4%8DIenovia%20komisi%C3%AD%20ZBBSK.pdf/

KESK: Zastupiteľstvo: Finančná komisia. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: <https://web.vucke.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie/5vo/financna-komisnia.html>

NRSK: Poslanci Zastupiteľstva NSK 2017-2022. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.unsk.sk/zobraz/sekciu/poslanci-kraja/>

POSK: Zastupiteľstvo: Finančná komisia. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: <https://web.vucke.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie/5vo/financna-komisnia.html>

TNSK: Komisia pre financie, rozpočet a investície. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: https://www.tsk.sk/trenciansky-samospravny-kraj/komisie/komisnia-pre-financie-rozpocet-a-investicie.html?page_id=352635/

TTSK: Komisia finančná. [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.trnava-vuc.sk/11833-sk/komisnia-financna/>

ZASK: Komisie zastupiteľstva ŽSK – 5. volebné obdobie (2017 – 2022) [online]. [cit. 25-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.zilinskazupa.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie-zastupitelstva-zsk-5-volebne-obdobie-2017-2022.html>

ŠÚ SR. Štatistiky: Voľby a referendá. [online]. [cit. 24-11-2020]. Dostupné na internete: https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/elections!/ut/p/z1/jY_LDoIwEEU_qdMHUJZDIVLTKBQbsRvDyjRRdGH8fpG4FZjdTc7JvUMC6UgY-ne89q_4GPrbmM8hvZRtzTAXWm3coQRzVEy2NmUAlJwmoMmMLAqKIPduOwJYa7cTFERCwhp_Bvj68OcQfr7SWInMAkirEzBYeZc3nAPydf0zBYt-mJC5BU_s_PO_e-w7iB3U0jas!/dz/d5/L2dJQSEvUUt3QS80TmxFL1o2X1ZMUDhCQjFBMDBTTTTkwSVZTNFRPODcyNVAy/



RODOVÁ ROVNOSŤ VS. PRAVICOVÍ POPULISTI: NAKOLKO KONZERVATÍVNY SÚ PODPOROVATELIA PRAVICOVÝCH POPULISTICKÝCH STRÁN

Alexandra MATEJKOVÁ³⁰

Abstract

Currently Right-wing populist parties are becoming important players in contemporary Western European politics. They have entered many national parliaments, either taking office themselves or supporting minority governments, thereby enabling them to influence policymaking directly. Contrary to other Central European countries (e.g. Hungary or Austria) Slovakia does not have a long tradition of strong and influential right-wing populist parties, but this seems to have changed recently. Little is known about the role gender plays in right-wing populist ideology and in this paper, I want to focus on two concepts widely discussed in academic literature and widely used in public discourse: Populism and Gender. “Populism” can be defined as an ideology that views society as composed of two groups, ‘the people’ and ‘the elite’. “Gender” typically refers only to behavioural, social, and psychological characteristics of men and women, as well as the socially constructed roles, behaviours, activities, and attributes within a cultural and social context. Although the two concepts often relate to similar topics, they are rarely mentioned together. There only few studies that examine both concepts in a direct manner.

Keywords: Political parties, Right-wing ideology, Radical right, Populism, Gender equality.

ÚVOD

Význam rodovej rovnosti v krajinách strednej Európy môžu ovplyvniť rôzne národné histórie, či inštitucionálne a kultúrne kontexty týchto krajín. V súčasnosti, keď je možné vo viacerých krajinách Európy identifikovať návrat k tradičným hodnotám a rodovým stereotypom (na základe údajov zo štyroch vln prieskumu európskych hodnôt), je tiež možné spochybniť všeobecný význam rodovej rovnosti, ako aj práv žien. Názory spochybňujúce dôležitosť a relevantnosť témy rodovej rovnosti a práv žien sa dostávajú do popredia, čím narastá ich označovanie ako umelých, nedôležitých alebo dokonca nevhodných.

Výsledky projektu Eurosphere zdôraznili, že pravicové populistické strany v západnej Európe sa vyznačujú silným antiimigračným profilom, ktorý zdôrazňuje, že ne-európania (najmä moslimovia) predstavujú hrozbu pre národnú identitu a sociálnu súdržnosť. Mnohé z nich možno charakterizovať ako euroskeptické. Vedúci predstavitelia, ako aj predstavitelia týchto strán zdôrazňujú národné hodnoty, historické tradície a inštitúcie. Literatúra venovaná pravicovému populizmu, rodovej rovnosti a postaveniu žien zdôrazňuje autoritársku a tradicionalistickú povahu

³⁰ PhDr. Alexandra Matejková PhD., Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: matejkova.alexandra@gmail.com



ideológie radikálnej pravice v západnej Európe (Kitschelt 1995) alebo mužský charakter vodcov a „prísneho otca“ v Rumunsku (Norocel 2010). Tieto interpretácie považujú pravicovo populistické strany výlučne za predstaviteľov silných autoritárskych hodnôt, tradicionalistických farských mravov a patriarchálnych, hetero-normatívnych pozícií. Na druhej strane má podpora rodovej rovnosti v strednej Európe kratšiu históriu ako v západnej Európe, a preto by pravicoví populistí mali úspešnejšie presadzovať tradičné stereotypné hodnoty týkajúce sa rodu.

Populizmus vs. rod

Neexistuje veľa literatúry či štúdií, ktoré by skúmali oba pojmy - populizmus a rod - ako jeden koncept. Populizmus a otázky rodovej rovnosti sú jedným z hlavných pojmov v dnešnom spoločenskom diskurze. V posledných rokoch si získali veľkú pozornosť, a to nielen vo verejnom diskurze, ale aj na politickej scéne, či na akademickej pôde rôznych disciplín. Na druhej strane sa táto pozornosť do značnej miery zameriava na každý výraz osobitne a zriedka sa vyskytujú populizmus a rod spoločne. Aj z tohto dôvodu je zaujímavé pokúsiť sa pozrieť na obidva pojmy: populizmus a rodová rovnosť - ako na dve zložky jedného pojmu a odhaliť, aký silný je vzťah medzi týmito dvoma pojmami. Ako hovoria Muddle a Kaltwasser (2015), populizmus nemá konkrétny vzťah k pohlaviu, pretože definícia populizmu nehovorí nič o rodových otázkach a rolách. V skutočnosti môžeme predpokladať, že medzi „ľuďmi“ patria muži aj ženy a že rozdiely medzi nimi - rozdiely medzi pohlaviami, tak ako všetky ostatné rozdiely v „ľude“, sú v populistickej politike druhoradé, ak nie irelevantné. Stručne povedané, keďže populizmus je založený predovšetkým na manichejskom rozlišovaní medzi „čistými ľuďmi“ a „skorumpovanou elitou“, nezastáva osobitný postoj k rodovým otázkam a rolám. (Muddle, Kaltwasser, 2015) Otázku vzťahu populizmu a pohlavia, keď hovoríme predovšetkým o politike, môžeme skúmať z viacerých uhlov pohľadu. Napr., v niektorých prípadoch môže demineralizačný prístup k ženám (napríklad populistická politika Donalda Trumpa, ktorý je známi svojimi negatívnymi postojmi k ženám) podporiť prijatie populistických postojov. Ďalším príkladom kombinácie konceptov populizmu a rodovej rovnosti sú ženy vo vedení nacionalistických strán (napríklad Marine Le Penová vo Francúzsku).

Muddle a Kaltwasser (2015) pracujú s populizmom v severnej Európe a južnej Amerike. Vo svojej práci analyzovali štyri populistické subjekty na základe ich zastúpenia žien, preferovaných politík rodovej rovnosti a ich diskurzu o ženách. Vo svojej práci porovnávali populistických aktérov, ktorí sú na rôznych stranách ideologického spektra a pôsobia v rôznych národných kultúrach s ohľadom na rodové normy. Vybrali si populistov v severnej Európe, ktorí sú prevažne pravicoví, ale pôsobia v rámci vysoko emancipovaných, rodovú rovnosť podporujúcich krajín a juhoamerických ľavicových populistov, ktorí sú, naopak, mobilizovaní v silne patriarchálnych spoločnostiach so slabou rodovou rovnosťou. Dospeli k záverom, že hoci populistí nemusia mať jasný názor na rodové otázky, tieto otázky sú jednoznačne ovplyvnené ideológiou a regiónom: t.j. populistickí aktéri nepôsobia v kultúrnom alebo ideologickom vákuu. Inými slovami, ich komparatívna analýza ukazuje, že vzťah medzi populizmom a rodovou politikou veľmi závisí od kultúrneho kontextu, v ktorom daní populistickí aktéri pôsobia. Stručne povedané, v praxi je rodová politika populistických strán ovplyvnená kombináciou národnej kultúry, spoločenského kontextu a sprievodnej ideológie, a nie samotnou populistickou ideológiou. Ich analýza tiež poskytuje trochu zmätený obraz: Zatiaľ čo ľavicoví populistí z Južnej Ameriky majú tendenciu byť relatívne pokrokoví, napriek svojmu tradičnému kontextu a kultúre, pravicoví populistí v severnej Európe, v ich progresívnom kontexte vysokej rodovej rovnosti,



obhajujú status quo. V absolútnych číslach je relatívne vysoká úroveň rodovej rovnosti, ktorá sa už v severnej Európe dosiahla, minimálne taká pokročilá ako úroveň navrhovaná ľavicovými populistami v Južnej Amerike. (Mudde, Kaltwasser, 2015: 16-17) Patriarchálna prezentácia populizmu teda nastoľuje aj mnohé rodové otázky a diskusie o postavení žien a úlohe žien v spoločnosti, aj keď to vyzerá, že v pravicovo populistických strách nie je miesto pre rodové otázky.

Populistické politické postoje k úlohe žien a rodovým otázkam

Štúdie, ktorých predmetom výskumu by bola úloha žien v organizáciách, či ideológiách populistických radikálnych pravicových strán, prakticky neexistujú. Podľa Muddeho (2007) bol vzťah medzi populistickými radikálnymi pravicovými stranami a ženami predmetom mnohých komentárov a diskurzov, avšak venovalo sa mu prekvapivo málo relevantných výskumov. V akademických zdrojoch sa prvý akademický článok v anglickom jazyku sa objavil až v roku 2004 (pozri Givens 2004). Ako dodáva Mudde, pokiaľ ide o ženy a „extrémnu pravicu“, väčšina akademických prác a výskumov sa stále zameriava skôr na historický fašizmus, ako na súčasnú populistickú radikálnu pravicu. Keď hovoríme o literatúre v nemeckom jazyku, aj tu je výskum obmedzený a nereprezentatívny. Existuje niekoľko štúdií založených na hĺbkových rozhovoroch s ženskými aktivistkami v rámci extrémnych pravicových (neonacistických) nestraníckych organizácií alebo štúdií, zameraných výlučne na ženy v populistických radikálnych pravicových stranách, ktoré sú však založené na veľmi malom a veľmi selektívnom počte rozhovorov. Ďalším typom relevantných výskumov je existencia niekoľko štúdií, ktoré sa zameriavajú na ženy vo vedúcich pozíciách na pravicových populistických stranách. Jedným z príkladov je kniha *Ženy a pravicový radikalizmus v Európe: Štúdia žien vo vedúcich pozíciách na pravicových radikálnych stranách v Nemecku, Francúzsku a Taliansku* (Bruck 2005), ktorá je však založená na iba siedmich „riadených rozhovoroch“ so ženami na rôznych stupňoch vedenia v šiestich rôznych stranách v týchto troch krajinách. Jedinou výnimkou v tejto oblasti je menej známe dielo *Extreme Right Parties - A Possible Home for Women* (Amesberger & Halbmayr 2002a), ktoré kombinuje anglické a nemecké jazykové kapitoly o úlohe žien v štyroch populistických radikálnych pravicových stranách.

Mudde a Kaltwasser (2015) hovoria, že aj keď sú populistické hnutia a strany väčšinou vedené, zastúpené a podporované mužmi (mužskými vodcami, straníkmi a voličmi), neznamená to, samo osebe, že majú tradičné názory na rodové roly a vzťahy. Naopak, vzhľadom na rastúci počet ženských líderiek populistických strán na celom svete, a takmer univerzálny rodový rozdiel vo voličských zložkách populistických strán, je vzťah medzi pohlavím a populizmom pravdepodobne jednou z najneprieľadnejších tém týkajúcich sa populizmu. Napríklad v severnej Európe sa rodová rovnosť a problémy žien vyskytujú vo volebných programoch iba zriedka, a ak sa tak stane, je to tradične v časti „rodinná politika“ a čoraz viac v časti „prist'ahovalectvo“. Pokiaľ ide o rodinné politiky, tak obraz žien zvyčajne nie je tradičný, aj keď najčastejšie zdôrazňuje rozdielne úlohy mužov a žien a dôležitosť rodín. (Mudde, Kaltwasser, 2015)

Mudde vo svojej knihe *Populistické strany radikálnych pravíc v Európe* (2007) v kapitole „Mannerparteien“ podáva komplexný prehľad o úlohe žien v ideológiách a organizáciách strán predstavujúcich populistickú radikálnu pravice v Európe. Okrem toho sa zameriava na tzv. hlavné „pravdy“ a jeho kľúčovým argumentom je, že väčšina výskumov o úlohe žien v populistických stranách radikálnej pravice má vážne nedostatky v tom, čo nazýva „feministická zaujatosť“ (Mudde, 2007: 91). To znamená, že hlavné tvrdenia sú založené na nesprávnych predpokladoch



a chybnom koncepte výskumu. Nesprávnymi predpokladmi sa rozumie skutočnosť, že väčšina prác v tejto oblasti vychádza z dvoch mylných očakávaní alebo predpokladov: Prvým je predpoklad, že rodová rovnosť je normálnou situáciou v straníckej politike, a druhým predpokladom je, že všetky ženy majú moderné (alebo dokonca feministické) názory na rodové roly. Tieto feministické a výberové predsudky viedli k prehnaným požiadavkám na špecifickú rodovú nerovnosť a tradičné rodové názory v populistických radikálnych pravicových stranách. Pokiaľ ide o chybný dizajn výskumu, Mudde tvrdí, že populistické radikálne pravicové strany sú príliš často študované izolovane, kedy sú analyzované primárne v konkrétnom podkontexte iných politických strán (napr. ľavicových alebo zelených) a až potom sú porovnávané s „normálnou“ situáciou rodovej parity v spoločnosti. (Mudde, 2007)

„Radical Right Gender Gap“

Existuje iba jedna skupina žien, keď hovoríme o populistickej radikálnej pravici, ktorej sa akademikmi mimo feministickej komunity venovala značná pozornosť – a to voličkám populistických radikálnych pravicových strán. (Mudde, 2007) Bolo zaznamenané, že volebné správanie žien sa líši od volebného správania mužov, keď hovoríme o populistickej radikálnej pravici. Aj keď je pravda, že rozdielnosť pohlavia nemá taký vplyv na volebné správanie ako napr. trieda či náboženstvo, ukázalo sa, že pohlavie je významným faktorom pri volebnom správaní (Inglehart, Norris, 2000).

Niekoľko štúdií sa pokúsilo vysvetliť nerovnú podporu mužov a žien pre populistické radikálne strany, ktoré sa v Európe rozvíjali od 80. rokov. Začína sa to priekopníckym pohľadom Betza (1994), ktorý hovorí, že ženy vo všetkých vekových skupinách majú tendenciu voliť (ďaleko) menej strany populistickej radikálnej pravice ako muži, a pokračuje mnohými ďalšími akademikmi (Kitschelt a McGann, 1995; Givens, 2004; Norris, 2005; Rippeyoung, 2007; Mudde, 2007; Immerzeel et al., 2013; de Bruijn, Veenbrink, 2012). Nazýva sa to „Radical Right Gender Gap“ - termín, ktorý vznikol v roku 2004 s cieľom zachytiť a pomenovať väčšiu neochotu žien voliť tieto strany v Európe (Givens, 2004). Odvtedy bolo predložených niekoľko vysvetľovacích línií prečo je tomu tak, napríklad: (1) ženy sú vzdelanejšie, (2) sú viac nábožensky založené, (3) menej podporujú samotný extrémizmus či politické násilie a (4) ženy sú menej vystavené typom pracovných miest, o ktoré museli „súťažiť“ s prisťahovalcami.

Na explanáciu toho, čo sa stalo známe ako „rodová nerovnosť v radikálnej pravici“, bolo predložených niekoľko štrukturálnych a postojových faktorov. Existujú štyri argumentačné línie, resp. línie výskumu: (1) prvá argumentačná línia zohľadňuje rodovú deľbu práce (Givens, 2004; Rippeyoung, 2007; Studlar et al., 1998); (2) druhá línia výskumu zdôrazňuje väčšiu religiozitu žien; (3) tretia línia výskumu, ktorá je v súlade s modernou perspektívou rodových rozdielov, poukazuje na postupné šírenie feministických myšlienok na všetkých úrovniach spoločnosti (Inglehart a Norris, 2003); a (4) posledná, štvrtá línia výskumu zdôrazňuje pretrvávanie rodových stereotypov z ranej socializácie a ich vplyv v politickej oblasti (Huddy a Terkildsen, 1993):

Muži, ktorí sú stále príliš zastúpení v manuálnych zamestnaniach – predovšetkým medzi priemyselnými robotníkmi, kde prebieha súťaženie s lacnou pracovnou silou a s prisťahovalcami v krajine, s najväčšou pravdepodobnosťou podporia radikálnu pravicu. Na druhej strane, ženy sú naopak častejšie zamestnané na nemanuálnych administratívnych alebo služobných pozíciách a vo verejnom sektore – na tzv. ekonomicky bezpečnejších pozíciách, ktoré sú menej vystavené prisťahovalectvu. Z tohto dôvodu by mali mať menší sklon odbočovať k radikálnej pravici. (Betz 1994; Kitschelt a McGann, 1995; Kriesi a kol. 2008; Oesch, 2008; Bornschieer a Kriesi, 2012).



Ženy, najmä staršie, sú stále náboženskejšie a navštevujú bohoslužby častejšie ako muži, a to aj napriek tomu, že v postindustriálnych európskych spoločnostiach prebieha proces sekularizácie. Od žien môžeme teda očakávať, že budú častejšie počúvať varovania Cirkvi. Sineau (In Barisione a Mayer, 2015) ukázal, že v katolíckom Francúzsku sú ženy takisto vnímavejšie voči kresťanskému posolstvu. V prezidentských voľbách v roku 2002 boli ženy na rovnakej úrovni náboženskej praxe ako muži oveľa menej náchylné voliť Jean-Marie Le Penovú. Ide o pozostatky „tradičného rodového rozdielu“, ktoré by mohli vysvetliť dnešnú radikálnu rodovú medzeru.

Postupné šírenie feministických myšlienok vo všetkých úrovniach spoločnosti, nazývané aj „prílív“, by mohlo zabrániť ženám, najmä „novým“ vysoko vzdelaným generáciám, v podpore krajne pravicových strán, ktoré bránia tradičnú ideológiu znižujúcu úlohu žien na manželky a matky. Naopak, samotné šírenie feministických myšlienok a rodových otázok – napríklad nároky na rovnosť, či rastúca prítomnosť žien na pracovnom trhu, možno považovať za hrozbu pre mužov a ich „mužskú nadvládu“. To však môže povzbudiť mužov v autoritárskom protifeministickom hlasovaní za krajnú pravicu. (Inglehart a Norris, 2003; Perrineau In Barisione a Mayer, 2015)

Podľa Huddyho a Terkildsena (1993) sú dievčatá stále vychovávané inak ako chlapci, očakáva sa od nich, že nebudú násilné ani agresívne, a predstava extrémizmu spojená so stranami radikálnej pravice by pre ne mohla pôsobiť odstrašujúco. Platí tiež, že ženy sú menej trénované, aby sa dokázali presadiť, čeliť nezhodám alebo spochybňovať spoločenské normy. Znamená to, že muži sú politicky „asertívnejší“ ako ženy a s väčšou pravdepodobnosťou hlasujú za nové alebo nejednoznačné strany bez ohľadu na ich politické postavenie (Immerzeel a kol. 2013).

ZÁVER

Keď hovoríme o populistickej radikálnej pravici, Mudde (1996) tvrdí, že základnou črtou ideológie populistickej radikálnej pravice je nativizmus, ktorý je podľa neho kombináciou nacionalizmu a xenofóbie. Aj ďalšie pojmy ako autoritárstvo a populizmus sú dôležitými základnými znakmi populistickej radikálnej pravice. Naproti tomu existuje ešte niekoľko ďalších prístupov populistickej radikálnej pravice. Napríklad Ignazi (1992), Kitschelt (1995) a Betz (1993) sú v tejto súvislosti niektorí z významných akademikov, ktorí diskutovali o populistickej radikálnej pravici. V ich prácach však môžeme vidieť určité nejasnosti a problematické situácie: napríklad v Ignaziho (1992) teórii populistickej radikálnej pravice je otázne, či je súčasná radikálna pravica v socio-ekonomických otázkach skutočne pravicová. Na druhej strane, Kitschelt (1995) a Betz (1993) až príliš zdôrazňujú význam ekonomiky v ideológii populistickej radikálnej pravice. Preto, keď hovoríme o rodových otázkach alebo rodovej rovnosti, zdá sa, že Muddeho (1996) teória populistickej radikálnej pravice je v niekoľkých ohľadoch dobrým a presnejším prístupom. Podľa jeho teórie môžeme predpokladať, že populistická radikálna pravica využije svoje ideologické základné črty, ktorými sú najmä nativizmus a dvojité „nativistický boj“, aby formovala vzťahy medzi ženami a rodom. Zdá sa tak, že ideológia populistickej radikálnej pravice, pokiaľ ide o ženy a rodové vzťahy, zostáva nezodpovedanou otázkou.

POUŽITÁ LITERATÚRA

AMESBERGER, H. – HALBMAYR, B. 2002: *Rechtsextreme Parteien –eine mögliche Heimat für Frauen*, Opladen: Leske + Budrich.



BARISIONE, M. – MAYER, N. 2015: *The transformation of the Radical Right Gender Gap: The case of the 2014 EP Election*, Conference paper.

BETZ, H-G. 2004: “Exclusionary Populism in Western Europe in the 1990s and Beyond. A Threat to Democracy and Civil Rights?” *UNRISD Programme Papers on Identities, Conflict and Cohesion*, 9.

BETZ, H-G. 1994: *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, New York: Saint Martin’s Press.

BETZ, H-G. 1993: “The Two Faces of Radical Right-Wing Populism in Western Europe”, *The Review of Politics*, 55(4), pp. 663-685.

BORNSCHIER, S. 2010: *Cleavage and the Populist Right. The New Cultural Conflicts in Western Europe*, Philadelphia: Temple University Press.

BORNSCHIER, S. – KRIESI, H. 2012: The populist right, the working class, and the changing face of class politics. In: J.Rydgren (ed.) *Class Politics and the Radical Right*. Abingdon and New York: Routledge, pp. 10-29.

DE BRUIJN, S. – VEENBRINK, M. 2012: The gender gap in radical right voting: explaining differences in the Netherlands. *Social cosmos* 3(2), pp. 215 – 231.

DE LANGE, S. L. – MÜGGE, L. M. 2015: Gender and right-wing populism in the Low Countries: ideological variations across parties and time, In *Patterns of Prejudice*, (49(1-2), pp.61-80.

GIVENS, T.E. 2004: “The Radical Right Gender Gap”, *Comparative Political Studies* 37(1), pp. 30-54.

HUDDY, L. – TERKILDSEN, N. 1993: Gender Stereotypes and the Perception of Male and Female Candidates. *American Journal of Political Science* 37(1): 119-147.

IGNAZI, P. 1992: The Silent Counter-Revolution. Hypotheses on the emergence of extreme right-wing parties in Europe, *European Journal of Political Research*, 22(1), pp. 3-34.

IMMERZEEL, T. – COFFÉ, H. – VAN DER LIPPE, T. 2013: Explaining the gender gap in radical right voting: a cross national investigation in 12 Western European countries. *Comparative European Politics* 13 : 263-286.

INGLEHART, R. – NORRIS, P. 2000: “The Development Theory of the Gender Gap: Women’s and Men’s Voting Behavior in Global Perspective”, *International Political Science Review*, 21(4), pp. 441-463.

KITSCHOLT, H. – MCGANN, A. J. 1995: *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

KRIESI, H. et al. 2008: *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

MERET, S. – SIIM, B. 2013: Gender, populism and politics of belonging: Discourses of Right-Wing Populist parties in Denmark, Norway and Austria. In B. Siim, & M. Mokre (Eds.), *Negotiating Gender and Diversity in an emerging European Public Sphere*. Chapter 5. Palgrave Macmillan, *Gender and Politics*, pp. 78-96.

MUDDE, C. – KALTWASSER, C. R. 2015: Vox populi or vox masculini? Populism and gender



in Northern Europe and South America. *Patterns of Prejudice*, 2015, 49(1-2), pp. 16-36.

MUDDE, C. 2007: *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

MUDDE, C. 2000: *The ideology of the extreme right*, Manchester: Manchester University Press.

MUNRO A. "Populism". Encyclopedia Britannica. Retrieved: <https://www.britannica.com/topic/populism>

NORRIS, P. 2005: *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*, Cambridge: Cambridge University Press.

NOROCEL, CH. 2010: "Romania is a family and it needs a strict father: conceptual metaphors at work in radical right populist discourses", In *Nationalities Papers*, 38 (5)

OESCH, D. 2008: Explaining Voters' support for right-wing populist parties in Western Europe; Evidence from Austria, Belgium, France, Norway and Switzerland. *International Political Science Review* 29(3):349-373.

RIPPEYOUNG P. 2007: When women are Right :the influence of gender, work and values on European far right party support. *International Feminist journal of Politics* 9(:3): 379-397.

STUDLAR, D.T. – MCALLISTER , I. – HAYES, B.C. 1998: Explaining the gender gap in voting: a cross national analysis'. *Social Science Quarterly* 79(4) :779-798.



POLITICKÉ POČIATKY KRAJNE PRAVICOVÝCH Hnutí NA SLOVENSKU

Boris KOLMAN³¹

Abstract

The defeat of Nazi Germany meant an almost complete political defeat for the extreme right of the political spectrum. There was a long period of discontinuity in the environment of the Slovak political space caused by the consistent exclusion of any extreme right manifestations by the left-totalitarian regime of Czechoslovakia. Despite having been strongly discredited, the active revitalization of extreme right doctrines began after the restoration of liberal democracy in Czechoslovakia after 1989. This paper aims to map the political beginnings of extreme right movements in Slovakia, taking into account their activist work. The period of analysis is limited to January 1993 to March 2006 as this covers the period of the first extreme right movements as well as the first ever banning of a political party because of the promotion of extreme right ideas. The subject of the analysis are the first skinhead groups as well as the political party Slovak Brotherhood (Slovenská pospolitost'), on which the current Slovak extreme right is ideologically, philosophically and personally based. In terms of the method of work, the paper will be based on qualitative research supplemented by a critical analysis of sources. The work with sources of extreme right provenance was carried out before looking at selected subjects and served as the main and dominant support of the whole research. It involved monitoring and subsequent analysis of programme documents, propaganda journalism, and contributions in the website archive, especially official statements by leading representatives, regional organizations and their chairs. The subject of the analysis was contributions in the party press, speeches by the chairs of parties and associations in the media, statements on the website and video recordings of demonstrations. In the critical analysis, the paper is based on the theory of historical sources and the critique and subsequent interpretation of the sources with the knowledge of all contexts. The critical analysis itself played a crucial role in collecting sources from the environment of the extreme right because it intends to reveal and bring closer the complex nuances of personality and opinions that influenced the past and have an impact on the present.

Key words: *Slovak Brotherhood, Extreme right, Skinheads.*

INTRODUCTION

The end of World War II meant almost complete political decline for Slovak extreme right nationalism and anti-democracy. The reason for the consistent exclusion of the extreme right from political life was the pro-German orientation of the vassal Second Republic as well as the subsequent collaboration of the Slovak state, which of course had no place for any kind of tolerance in the left-wing regime of Czechoslovakia. This long period of discontinuity was not revived until after the restoration of liberal democracy after November 1989. In its revitalization, the extreme right drew mainly from the international sources of the time, which included mainly European extreme right political parties, as well as from neo-fascist and neo-Nazi incentives

³¹ Mgr. Boris Kolman, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, Slovenská republika, E-mail: boriskolman@gmail.com



originating from American, British and German organizations. The rapid introduction of neo-fascism and neo-Nazism into individual national branches has been facilitated by the globalization of racist ideology, mitigating the contradictions between individual national formations. The difference between the dividing of the white race from period of Third Reich and the period of the revitalization of the extreme right lay mainly in the concept and interest of the white race. The categorization among whites itself replaced the advocacy of the interests of the white race as a whole, which the extreme right began to perceive as an endangered human species fighting for its survival. Given that extreme right doctrine is still evolving today, adapting its policy objectives to the time in which it operates, the aim of this article is to examine the revitalizing roots of far-right movements in Slovakia. Subsequently, the research question of this paper is: how did the ideological beginnings of far-right movements develop after 1993?

The methods of qualitative research will be used in the paper. Quantitative research usually looks for any information that contributes to the enlightenment of research questions. Relatively poorly standardized methods of data acquisition are used, as the main instrument is the researcher himself. Types of data in qualitative research include transcripts of field notes from observations and interviews, photographs, audio and video recordings, official documents, excerpts from books. In a qualitative context, the effect of the context is also sensitively taken into account.

1 THE BEGGININGS OF SLOVAK SKINHEAD MOVEMENTS

The skinhead movement played a significant role in the revitalization of the extreme right through its Fascist and Nazi activism. This movement was initially perceived as an ordinary apolitical closed subculture of inadaptable and uneducated youth, which, due to its form of appearance, is repulsive and therefore cannot have any significant political capital. However, this elitist and cabinet view significantly underestimated the social impact of skinhead violent activism (Rataj, 2019). In connection with the formation of the first skinhead groups in Slovakia, in 1992 one of the first more visible movements with contacts abroad was formed by the National Socialist Movement of Europe (NSHE). At first glance, this movement may have given the impression that a well-organized branch of a pan-European militant neo-Nazi organization was established in Slovakia. However, it was only an apparent impression that the founder of NSHE - 18-year-old skinhead activist Roland Meszaros - tried to make. He described the NSHE as an organization in which many members work with significant contacts throughout Europe, but also overseas. The movement showed no major activity and ceased to exist in 1995. Meszaros' lax approach to NSHE's activities has provoked criticism, especially in the extreme right environment: *"NSHE, as a sick offspring of Roland Meszaros (a former anarchist), could do nothing but write his statutes. Perhaps he can only unpleasantly surprise. At present, he has turned 180° again to anarchism and, of course, cut off all contacts"* (Mares, 2000). Despite the fact that when looking at the declaration of the "own importance" of far-right organizations, it is necessary to have a certain distance, the building of the Slovak extreme right scene was in the beginning. From this point of view, the introduction and pseudo-activity of some extreme right "organizations" could have an adverse effect on the credibility and thus also on the mobilization activities of all entities. At the beginning of the 1990s, other marginal extreme right groupings also figured in Slovakia. Following the example of the American Ku-klux-clan, the Slovak Knights' Clan (KSR) was formed, with the intention of fulfilling the tasks of the Slovak branch of this world-famous movement. Membership in the movement was to be conditional on membership cards, martial arts training, and the use of weapons, with consideration of public institutions being considered. After a short tenure, however, the KSR completely disappeared. Among the less important Slovak



skinhead movements is also Slovak dawn, which was founded in 1995 in Banská Štiavnica. His activities were focused on publishing the magazine “*Na stráž*”, which is also a Slovak fascist salute. However, it was not officially registered with the Ministry of the Interior. The Slovak National League (SNL), which claims to be the legacy of the war-torn Slovak state, also belonged to the numerous small skinhead movements. It was founded in 1995 to enter the political scene. However, it was not successful, focused on performing relatively common activities for similar movements: publishing periodicals, importing and distributing CDs and T-shirts with racist motives. Recognizing the elements of SNL was also wearing uniforms: black pants, a shirt with a ribbon with the SNL logo, and a black tie. The sign of the movement was a red double cross in a white circle, which was placed in the middle of the blue flag. At present, however, even this movement does not carry out any activities (Milo, 2004).

One of the most important militant international neo-Nazi organizations in the Slovak Republic is the Blood & Honor Division Slovakia (B & HDS), which was founded in 1994. The Blood & Honor movement itself was founded in Great Britain in 1987 by Ian Stuart Donalds, singer of the neo-Nazi group Skrewdriver. The aim of its Slovak branch was to import National Socialist ideology in connection with the legacy of the Slovak state. B & HDS 'activities focused mainly on organizing concerts, publishing media with white power music, and publishing printed materials. In general, it can be stated that based on active contacts with foreign countries, B & HDS has become one of the divisions of the worldwide Blood & Honor network. Since the establishment of this movement, there have been five branches in Slovakia. The first is *Blood & Honor Division Slovakia*, which focused its activities on the publication of the magazine *Blood and Honor* and *Zin 1939*. The second and most visible branch is Blood & Honor Nitra, which with its activities mainly participated in organizing concerts of neo-Nazi groups White Resistance and Front 18, which operated mainly in Nitra (Lichner, 2020). From these bands, the *White Resistance*, whose frontman was Ondrej Ďurica, is well known. Rasistic coloring is *often included in the lyrics of his compositions. For example, a song called Sin Against Race states: “Let us declare them a relentless struggle, they must suffer every breath. Sin against blood and race deserves the cruelest punishment”* (Ondriska, 2017). In this case, in addition to rasism, the element of so-called legitimization of the benefits of cleansing violence. This concept includes the typical extreme ideological sign, characterized by the use of violence as the most effective tool to achieve political goals. It emphasizes in particular the issue of security and national pride. Despite the fact that in the song *Sin against Race* it is necessary to look for ideological characters in metaphors, in December 2019 an excerpt from the concert of the *White Resistance* was uploaded to the social network Facebook, where the ideological direction of this band is clearly demonstrated. On the recording of this concert, Ondrej Ďurica, together with the participants of the concert, clearly yelled “*Sieg Heil*” (Facebook, 2019). *White Resistance* albums can also be found on the 88nsm.com website, which deals with neo-Nazi music. Ondrej Ďurica himself currently acts as a spokesman for the political party Kotlebists – People's Party Our Slovakia. The third branch is Blood & Honor Tatras based in Prešov, which focused on publishing the zine *Blood and the Honor of the Tatras*. They also collaborate in organizing concerts for white power groups *Doctor Martens Skinhead* from Prešov and *Edelweiss* from Poprad. Another branch is Blood & Honor Engerau from Bratislava. Their activities include publishing the magazine *Biela myseľ* and ensuring the distribution of materials - music media, clothing, and zines. The last branch is Blood & Honor Cassovia based in Košice, characterized by its strong contacts with foreign countries. Its Internet domain is registered as www.bloodandhonour.org and is fully translated into English (Lichner, 2020). This page contains links to all branches, music, and materials adoring Ian Stuart. Another skinhead movement that originated in Slovakia in 1993 is the Slovak National Front (SNF). The



center of the movement's movement was Trnava, and its activities were initially focused on publishing anti-Hungarian stickers, posters, and zines. Within the SNF, the zines "Radical" from Trnava and "Block" from Púchov were published, which were later merged into a single magazine called Radical Block. SNF also collaborated with the band "Formation". In 1994, the movement applied to register the SNF as a political party. However, this request was rejected because the word "front" in the organization's name sounded militant. Subsequently, as a result of internal disputes, the SNF fragmented into the People's Party and the civic association *Slovak Brotherhood* (Slovenská pospolitosť, 2009).

2 SLOVAK BROTHERHOOD

2.1 The beginnings of Slovak Brotherhood

Despite the fact that the People's Party of Our Slovakia was officially established on February 22, 2010, the party's roots go back to the 1990s. Its predecessor can be considered the Slovak Brotherhood (SP), which was registered as a civic association on May 9, 1995. The first congress took place on August 24, 1996, in the manor house of Dolná Krupá. From the beginning, the activity of SP can be characterized as a private presentation, focused on the interior of the movement. Ivan Ružička became the first chairman (Slovenská pospolitosť, 2009). During the first congress, SP declared itself an association that is about preserving Slavic traditions and historical moral and cultural values of the Slovak nation, which they wanted to achieve by increasing the physical and mental preparedness of its members and deepening and sending Slavs in Central Europe (Mikušovič, 2007). Except for the value of traditionalism and the effort to build its own historical myth, the SP uses the motive of the ethnic-cultural union of nation-states operating at the bilateral level. The growth of physical and mental readiness stems from the neo-fascist conception, which seeks to create a nation of physically and medically strong warriors, mentally advanced, disciplined, patriots, fighting daily for their nation. Already at this time, SP was characterized by conspiracy theories about Z.O.G. and anti-Semitism. In this context, it is possible to mention the opposition to NATO intervention in Yugoslavia, which must be viewed on two levels. The first level is the protection of the Slavic nation, when the SP had printed leaflets with the slogans "US bombs expel Slavs from Europe - are Serbs the first to be next?" (Mikušovič, 2006, p. 11). The second level is resistance to the West as well as to the government of the Slovak Republic, which he accuses of a Zionist conspiracy with the intention of liquidating the Slavic community.

During the first seven years, the activities of the World Championships were focused mainly on the inside of the association, focusing on the organization of sports and military exercises or memorial celebrations. These were training defense camps, where members learned to fight without a weapon. At the camps, they also learned methods of promotion, e.g. production of templates for spraying or creating banners. These "defense camps" can also be understood as political training. The activities often led to the adoration of historical figures, mostly from the environment of people, but also generally recognized historical figures. For example, at one of the military camps near Ružomberok, members of the SP made a banner with the aggressively violent slogan "Death to the Lord!", which allegedly referred to the message of the Slovak poet Janko Kráľ (Slovenská pospolitosť, 2012). However, in the context of the study of the SP, this motto signals the legitimacy of violence as an instrument of the national revolution.

Since its foundation, members of the SP have worn uniforms, which were among their most distinctive features. Until 1999, they wore black shirts, then the color was changed to dark



blue. According to the then aide, the leader Ján Kopúnek, the color of the uniform referred to the tradition of Slovak volunteers who fought in the revolution in the years 1848 to 1849. By cutting the uniform again to the Czech-Slovak legions from the period of the World War I. SP clothes are completed with their accessories. *"However, the isosceles double cross worn by the members of the Slovak Brotherhood on ceremonial occasions fastened under the neck is our idea. Also the emblem of the organization, located on the left sleeve of the shirt. Also the emblem of the organization, located on the left sleeve of the shirt"* (Hlas národnej stráže, 2005, p. 6). The uniform also included a black cap, black pants, and a belt with a buckle, on which is the motto of the Slovak state *"Faithful to yourself, fast forward!"*. The SP rejected the connection with the fascist symbolism, despite the obvious effort for the historical revisionism of the Hlinka Guard. Corresponding to this was a publicly worn uniform, some elements of which were almost identical to the accessories of the Hlinka Guard, or the adoption of the Nazi salute "On guard", which they used during her last blog on her website (Slovenská pospolitost', 2016). The reason for the quasi-rejection of fascist symbolism stems from fears of more systematic police intervention, which began in the late 1990s.

2.2 Activities of Slovak Brotherhood

The activities of the SP led to the fact that, over time, smaller extreme right associations were voluntarily integrated into the structures of the organization. Examples include the Union of Slovak Youth and New Free Slovakia, operating mainly in eastern Slovakia. The membership base of the SP was directly expanded by the Student National Association, which has been publishing the periodical Prúty since 1995. In their articles, they have long been dealing mainly with typical extreme right topics, such as the Roma issue, Jews, the abolition of parliamentary democracy, and the supremacy of the white race. For example, in the July 2001 edition, the authors uniquely explained the origins of the black race: *"Until God gave Eve to Adam as an equal help, it is possible that Adam chose from the animals the one that most resembled him, and that must have been a gorilla. The moment God gave Eve to Adam, the gorilla ceased to be interesting. And gorilla - like Lucifer, a fallen angel, filled with offended pride, wanted to rise above man, and when Adam and Eve were banished from paradise as a result of sin, nothing stood in the way of the gorilla. Thus, a gorilla evolved into a black man"* (Štefančík, 2007, p. 6). Racism is one of the central mobilization themes of the extreme right spectrum. The formula *"gorilla evolved into a black man"* stems from the belief in the superiority of the white race, which stems from the racial concept of the nation associated with the resistance of the white majority against immigration. In the perception of the extreme right, immigration threatens the Slovak nation by disrupting Slovakia's cultural identity, increases crime, unemployment, and burdens the social system of the state.

The activities of the SP were intensified after the amendment of the articles of association, which took place on September 8, 2002, at the Assembly in Trnava. The goal of the Brotherhood was to take over the leading role of the Slovak extreme right scene, as in this period the divided Slovak National Party failed to get into parliament. In 2003, Marian Kotleba became a member, while SP also came into the first contact with the police during this period, it tried to maintain a constitutional-compliant direction outside. In the same year as Kotleba joined the Slovak Brotherhood, he was appointed as "leader" of the organization. Activities aimed at visibility in public space can be considered as part of a strategy to establish one's own political party. This event was officially announced in October 2004 during a commemorative event for Ľudovít Štúr



in Modra. The members were also introduced to the party's program concept. In presenting her, leader of SP Marian Kotleba focused on criticizing Jews, referring to Ľudovít Štúr, also with the understanding that *"as a solution to this problem, he proposed an analogy of Russian tsarist policy aimed at taking away Jewish property and expelling Jews from the country"* (Vražda, 2020, p. 25). Referring to Ľudovít Štúr and Jozef Miloslav Hurban, he also described the West as declining and morally corrupt, he again criticized NATO, which he subsequently misused to indirectly threaten government policies: *"Štúr considered the West to be corrupt, ruled by lodges, ungodly, and heading for moral decay. West was like that even after his death, he is like that today and he will probably be like that until his destruction. And if Štúr saw how NATO bombed the misfortune and death of the Serbian people, the greatest ally of the Slovaks, in its time, and saw how shamefully the government and parliament of the other Slovak Republic participated in this assassination of the Serbian nation, the Slovak people would riot. And just as Hurban wanted to hang the traitors of the nation in the revolutionary years 1848-1849, so the Štúr supporters would still proceed today against the minions of international terrorism, represented in the current Slovak government and the Slovak parliament!"* (Vražda, 2020, p. 25). In this speech, one can research the typical use of old pre-modern political thinking and stereotypes, which the extreme right gradually integrates into the national story, thus striving to create a collective identity. From this point of view, hatred or distrust of "others" often plays the same role in building a collective identity as positive collective associations. Elements of purgatory violence can be deduced from the statement about the hanging of traitors of the nation. Purification from the enemy is part of the fascist vision of the rebirth of the nation. In this case, in the interests of a vision of a pure nation deprived of "the others", violence is legitimized.

2.3 Establishment and subsequent dissolution of the political party Slovak Brotherhood – Nation Party

The application for registration of the political party Slovak Brotherhood – Nation Party (SP-NS) was submitted to the Ministry of the Interior on 17 December 2004, and the registration itself took place on 31 January 2005. The very presentation of the SP - NS program took place on the occasion of Tiso and the subsequent march of about seventy uniformed members and about a hundred sympathizers to the Presidential Palace. The *"People's program"* was largely inspired by the clerical-fascist system of the Slovak state, while insisted on the subordination of the whole society to Catholic value traditionalism and at the same time openly promoted the division of society. Besides, the program also included a strong adoration of the historical figure Jozef Tiso, the abolition of minority rights, but also anti-Semitism. This program showed as fatal failure for party, since based on *"People's program"* Supreme Court of the Slovak Republic on First March 2006 decided about dissolution of SP-NS (Rozhodnutie v mene Slovenskej republiky, 2005).

ACKNOWLEDGEMENTS

This paper was created from the solution of a project supported by the UCM Research Support Fund in Trnava with the registration number FPPV-59-2020 and the title Political Establishment and Ideological Profiling of the ĽSNS.

CONCLUSION

Throughout the 20th century, Western democracy competed with opposing political forces,



which were either external but also sourced from within the state. The beginnings of the 21st century suggest that a similar struggle will continue. The adaptive policy of anti-system movements, which abuse the system to overthrow it, contributes to this phenomenon. It turns out that the Slovak Republic has faced similar efforts since its inception. Since the establishment of the Slovak Republic, right-wing extremism and radicalism have become more active in confrontation with liberal democracy. Initially in the form of unorganized skinhead groups, especially against minority populations and foreigners. Later, however, the extreme right formed into a more sophisticated political party. Even though the extremist movement Slovenská pospolitosť was abolished within the framework of defending democracy, its ideological and personnel roots have been preserved while continuing to strive for their political goals.

REFERENCES

MAREŠ, M. 2000. Príspevek k problematice výzkumu českého militantního pravicového extremismu. In *Středoevropské politické studie*, roč 2, č. 2. Dostupné na internete: <<https://journals.muni.cz/cepsr/rt/printerFriendly/3820/5461>>

RATAJ, J. 2019. *Storočie českej a slovenskej krajnej pravice 1918-2018*. Bratislava : IRIS, 2019. 280 s. ISBN 978-80-8200-052-1

MILO, D. 2004. *Rasistický extrémizmus v Slovenskej republike*. Bratislava: Ľudia proti rasizmu, 2004. 119 s. ISBN 8089149030

LICHNER, V. 2020. *Analýza radikálnych a extrémistických skupín, hnutí, siekt a kultov a ich pôsobenie v Slovenskej republike*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2020, 163 s. ISBN 978-80-8152-839-2

ONDRISKA, T. 2017. Biely odpor – Hriechom proti rase. [online] [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné na internete: <<https://soundcloud.com/tom-ondriska/biely-odpor-hriechom-proti>>

KOVAC, K. 2019. Ondrej Ďurica – hajlujúci hovorca ĽSNS. [online] [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=n8mIvmGYQts>>

Slovenská pospolitosť. 2009. [online]. [cit. 2020.15.4.]. Dostupné na internete: <<https://pospolitost.wordpress.com/2009/03/11/archiv-otvoreny-list-predsedovi-vlady-slovenskej-republiky/>>

MIKUŠOVIČ, D. 2009. *Militantná demokracia na Slovensku? Teoretické a praktické problémy aplikácie v slovenskom prostredí* : diplomová práca. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2009, 128 s.

MIKUŠOVIČ, D. 2006. *Mimoparlamentná krajná pravica na Slovensku* : bakalárska práca. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, 2006. 62 s.

Slovenská pospolitosť. 2012. [online] [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné na internete: <<https://pospolitost.wordpress.com/2012/08/28/letny-tabor-slovenskej-pospolitosti-2012/>>

Hlas národnej stráže. 2008. [online] [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné na internete: <https://aryanrebel.files.wordpress.com/2008/07/hlas_ns9.pdf>

Slovenská pospolitosť. 2016. [online]. [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné na internete: <<https://pospolitost.wordpress.com/2016/01/30/vyhlasenie-sp-my-nie-sme-kotlebovci/>>



ŠTEFANČÍK, R. – HVASTA, M. 2019. *Jazyk pravicového extrémizmu*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONOMÓM, 2019. 268 s. ISBN 978-80-225-4642-3

VRAŽDA, D. 2020. *Kotleba*. 2. Bratislava: N Press, s.r.o., 2020. 250 s. ISBN 978-80-99925-15-2

Rozsudok v mene Slovenskej republiky. 2005. [online]. [cit. 30. 11. 2020]. Dostupné na internete: <<https://www.docdroid.net/rpXz32K/060301-rozsudok-ns-sr-o-rozpusteni-sp-ns-pdf>>.



BREXIT: RIZIKÁ SPOJENÉ S REFERENDOM O EÚ

Markéta MACKUĽÁKOVÁ³²

Abstract

In the Brexit referendum on 23 June 2016, the British took a crucial decision not only for the future of their country, but also for the future of the European Union as a whole. Northern Ireland offers an interesting twist in this story, as it clearly preferred to stay in the Union, but is negatively affected and exposed to leaving the EU. Brexit's victory has raised important questions about the future and development of the UK's borders, especially between Northern Ireland and Ireland. This issue is particularly important as it was one of three points that had to be addressed in the first phase of the Brexit negotiations. In this paper we use critical analysis to draw logical conclusions from the information obtained. Secondary sources have been used to assess the position on the future and development of the UK's borders. The document points out that Brexit will change not only one but also two communities - the European Union and the United Kingdom. The article points to the cross-cutting problems of Brexit - focusing on the Northern Irish border, which ultimately opens a debate on the possible unification of Ireland which may rekindle tensions between communities as it is a particularly sensitive issue.

Key words: *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Brexit, European Union (EU), Northern Ireland border, Belfast Agreement.*

ÚVOD

Vyhliadka britského vystúpenia z Európskej únie (EÚ) predstavuje obrovské výzvy pre ťažko vyhraný, ale stále krehký mier v Severnom Írsku. Hlasovanie ohľadom vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ viedlo rôzne britské regióny k prehodnocovaniu svojich vzťahov s Anglickom a Európou. Severné Írsko bolo vždy nestabilným a zlomkovým regiónom Spojeného kráľovstva. Od svojho rozhodnutia nepripojiť sa k nezávislému Írsku v roku 1922 a násilia počas 60. až 90. rokov 20. storočia došlo v krajine k mnohým sociálnym problémom. Belfastská dohoda z roku 1998 zabezpečila mier. Odvtedy pretrvávala republikánska nespokojnosť so stranou Sinn Féin. Po Brexite sa však môže všetko zmeniť. Tak ako v Škótsku, väčšina voličov v Severnom Írsku (55,8%) bola proti odchodu z Európskej únie (Boland, Viňa, 2016). Brexit predstavuje ťažkosti pre obchod a mobilitu ako na miestnej úrovni, tak aj na medzištátnej úrovni, ale čo je dôležitejšie, tiež to vyvoláva vážne obavy o budúcu stabilitu mierového procesu v Severnom Írsku, pretože narušuje proces spolupráce a integrácie, ktorý je základom dohody o Veľkom piatku (Belfastská dohoda). „Tvrdá“ írsky pozemná hranica bude ekonomicky narúšajúca a bude silným symbolom mierového procesu v kríze. Otázka írskych hraníc je o to dôležitejšia, že ide o jeden z

³² Mgr. Markéta Mackuľáková, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: mackulakoval@ucm.sk

troch bodov, ktoré sa musia riešiť v prvej fáze rokovaní ohľadom odchodu Veľkej Británie z Európskej únie (Staunton, 2017).

Odchod Spojeného kráľovstva z Európskej únie, popřípade Brexit je bezprecedentná udalosť a jej účinky vnášajú do popredia nové situácie a precedentné riešenia. V rámci príspevku sa sústreďujem na prierezové problémy Brexitu – zameraním sa na severoírské hranice, ktorých tvrdá línia otvára diskusiu o možnom zjednotení Írska.

1 BUDOVANIE MIERU: BELFASTSKÁ DOHODA A EÚ

V roku 1966 historik J. C. Beckett v závere svojej knihy „Tvorba moderného Írska“ tvrdil, že skutočná hranica v Írsku nie je na mape „ale v myšliach ľudí“ (Beckett, 1968). Iróniou, na ktorú upozornil, bolo, že rozdelenie v roku 1921 skutočne poskytovalo obdobie stability, ktoré nikto neočakával, ale ktoré by prípadne mohlo prispieť k odstráneniu tejto „hranice v mysli.“

Obrázok 1: Provincie a okresy v Írsku a Severnom Írsku



Zdroj: The Illusional Ministry 2009 d'après swonk 2002.

Podpora prehlbovania mieru a spolupráce EÚ v Severnom Írsku bola morálnej, hospodárskej, politickej a normatívnej povahy. Pristúpenie Spojeného kráľovstva a Írska k Európskemu hospodárskemu spoločenstvu (EHS) v roku 1973 však nemalo okamžitý účinok na zvrátenie konfliktu (Aughey, 2007). Naopak, toto členstvo sa časovo spája s jedným z najhorších období konfrontácie na severe. Na jednej strane Krvavá nedeľa v meste Derry v Severnom Írsku roku 1972 (po ktorom rozhnevaný dav zapálil britské veľvyslanectvo v Dubline). Na druhej strane zrútenie prvej koalíciej vlády severného Írska, ktorá bola ustanovená dohodou Sunningdale (1973), a na jar 1974 porazená veľkým štrajkom lojalistických pracovníkov nepriateľských k zdieľaniu moci s nacionalistami. Hospodárska kríza v sedemdesiatych rokoch a deindustrializácia vážne ovplyvnili severoírské hospodárstvo. Tento ekonomický pokles sa časovo spájal s nástupom ťažkostí a kontextom násilia a politickej nestability, čo malo za následok odradenie zahraničných investorov, a tým zhoršenie produkcie priemyselného odvetvia. Počas obdobia problémov sa Severné Írsko, zaoberajúce sa vnútornými ťažkosťami, naďalej ekonomicky odlišovalo od zvyšku Spojeného kráľovstva, z ktorého bolo najchudobnejších regiónom.



Je potrebné poznamenať, že európske inštitúcie nepriamo pomohli znížiť napätie medzi katolíckou a protestantskou komunitou tým, že ich prinútili spolupracovať, najmä na základe podnetu od Johna Humeho (vodca Sociálnodemokratickej a labouristickej strany (SDLP) v rokoch 1979). Vďaka spoločnému pristúpeniu Severného Írska a Írskej republiky k EÚ sa týmto dvom krajinám uľahčila spolupráca v rámci neutrálneho priestoru. Dokazuje to dohoda Veľkého piatku z apríla 1998, ktorá je výsledkom dlhého procesu a korelácie faktorov, ktoré ukončili problémy (Boland, Viña, 2016). Je nevyhnutné taktiež poznamenať, že EÚ zohrala dôležitú úlohu pri odstraňovaní hraníc medzi Severným Írskom a Írskou republikou. Vďaka EÚ (vrátane zavedenia jednotného trhu v roku 1992) a mierového procesu z roku 1998 sa táto hranica stala neviditeľnou - hraničné kontroly boli zrušené. Táto absencia hraníc a sloboda pohybu sa stali symbolmi úspechu mierového procesu.

Severoírsky konflikt nevyriešila Európska únia, ale skutočnosť, že Írska republika a Spojené kráľovstvo boli dvomi členskými štátmi, čo umožnilo na tento účel stanoviť priaznivý kontext (O'Rourke 2018, s. 116). Dôležitosť európskeho kontextu je zdôraznená v preambule anglo-írskej dohody z roku 1985, vo vyhlásení z Downing Street z roku 1993 a tiež v rámcovom dokumente z roku 1995 (Sobotka, 2000). Brigid Laffanová analyzovala model navrhnutý EÚ s cieľom rozlíšiť štyri dimenzie, ktoré mali pozitívne dopady na mierový proces v Severnom Írsku. Ide predovšetkým o význam čiastočnej dohody, význam inovácií, inštitucionálna pragmatická politika riešenia problémov a zdieľanie suverenity (Laffan, 2003). Ako zdôrazňuje Kathy Hayward, tento model odráža povahu EÚ, ktorého organizačná flexibilita umožňuje tým, ktorí z nej majú prospech, určiť jej účinky (Hayward, 2007). V Severnom Írsku, kde sa konflikt týkal viacerých úrovní spoločnosti, tento model umožnil implementovať mierový proces prostredníctvom práce na všetkých týchto úrovniach. Ako zdôraznili Phinnemore a Hayward, *„nie sú to ani tak aktéri alebo štruktúry EÚ, ale skôr samotný proces európskej integrácie, ktorý umožnil spoluprácu naprieč ideologickým, politickým a teritoriálnym kontextom“* (Phinnemore a Hayward 2017, s. 19).

1.1 Financovanie z programov Peace a Interreg

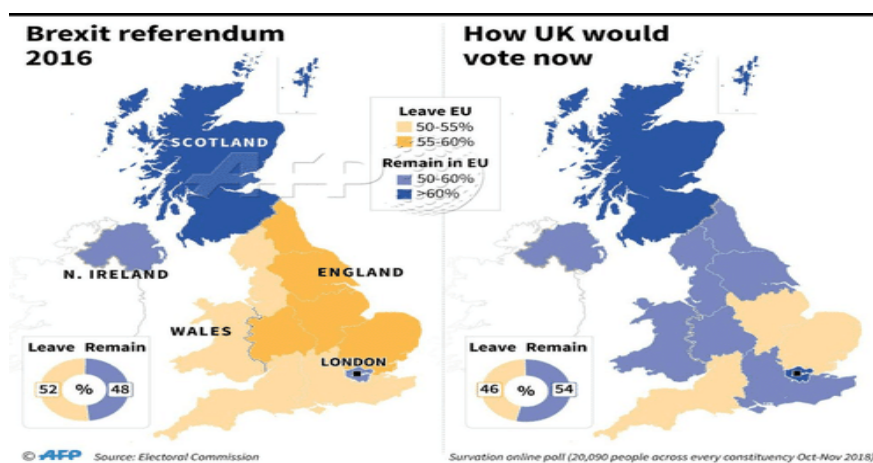
Od 90. rokov región plne ťažil z nových príležitostí vytvorených účasťou na spoločnom trhu a podpísaním Jednotného európskeho aktu. Okrem toho zdvojnásobenie európskych štrukturálnych fondov v roku 1988 a vytvorenie programu pre mier a zmierenie v roku 1995 (program PEACE) prispelo k vývoju hospodárskeho a politického kontextu v Severnom Írsku a všeobecnejšie na ostrove Írska. Po prijatí Jednotného európskeho aktu požiadali hospodárske subjekty na ostrove o väčšiu cezhraničnú spoluprácu medzi severom a juhom (Tannam 2006), čo sa umožnilo vďaka modernizácii infraštruktúry, najmä v rámci programu EÚ INTERREG, a reagovali aj na podnety Komisie, ktoré podporili cezhraničnú spoluprácu. Severné Írsko dostalo od roku 1994 z európskych fondov približne 13 miliárd EUR, čo zdôrazňuje priamu úlohu EÚ pri podpore hospodárstva tohto regiónu. Dôležité je, že tieto príspevky sú neporovnateľné popri britskej dotácii smerujúcej do Severného Írska. Výpočet „subvencie“ je kontroverzný v závislosti od toho, či do neho zahrnieme univerzálne dávky v rámci Spojeného kráľovstva alebo nie (napr. nezamestnanosť). Ale verejné výdavky v Severnom Írsku ďaleko prevyšujú príjmy zo Severného Írska, v rokoch 2010-11, o 9,6 miliárd GBP. Avšak v rámci tohto výpočtu počítame s „dotáciou“, ktorá je nadradená financovaniu EÚ a severu a juhu. Navyše dokonca boli k dispozícii finančné prostriedky - ako to bolo v prípade Úzkeho vodného mosta a Maze Heritage Center (Meehan, 2014). V prípade, že sa neuskutoční politická dohoda – čo v prípade Brexitu je celkom pravdepodobné. Vzniká bludný kruh s menším počtom dostupných finančných prostriedkov a menším počtom finančných prostriedkov potrebných na iniciatívy, ktoré vytvárajú otvorenejšie vzťahy a spokojnejších občanov. Štrukturálne slabosti tohto štátu taktiež ešte neboli vyriešené a

pravdepodobne ich posilní Brexit, ktorého následky pre obyvateľstvo Severného Írska budú pravdepodobne ešte silnejšie pociťované ako pre zvyšok britského obyvateľstva (Murphy, 2018).

1.2 Severné Írsko odmietlo Brexit

Na základe referenda z 23. júna 2016 začalo obdobie neistoty, ktoré by mohlo viesť k spochybneniu politickej a ústavnej rovnováhy v Spojenom kráľovstve a na ostrove Írska. Hoci 55,8 % voličov v Severnom Írsku hlasovalo za to, aby zostalo v Európskej únii, národné výsledky referenda povzbudili Spojené kráľovstvo opustiť EÚ. Severné Írsko so svojimi 1,8 miliónmi obyvateľov je najmenšie zo štyroch britských národov, čo predstavuje iba 2,8% z celkového počtu obyvateľov - čo sťažuje Severnému Írsku aby v britskom kontexte bolo počuť ich zreteľný severoírsky hlas.

Obrázok 2: Brexit referendum 2016



Zdroj: ZeroHedge

Mapa Veľkej Británie a Írska: modrou farbou, Škótsko a Severné Írsko, ktoré hlasovali proti Brexitu. V žltej farbe Anglicko a Wales hlasovali za Brexit.

Ak podrobnejšie zvažíme výsledky komunálnych volieb, uvidíme, že názory sa v rámci regiónu rozchádzajú. Niektoré okresy Severného Írska hlasovali za zotrvanie v EÚ, iné za odchod.

Tabuľka 1: Hlasovanie v okresoch Severného Írska

Kraj	Za Brexit	Proti Brexitu	Účasť
North Antrim	62.2% (30,938)	37.8% (18,782)	64.9%
Strangford	55.5% (23,383)	44.5% (18,128)	64.5%
East Antrim	55.2% (22,929)	44.8% (18,616)	65.2%
Logan Valley	53.1% (25,704)	46.9% (22,710)	66.6%
Upper Ben	52.6% (27,262)	47.4% (24,530)	63.8%
East Belfast	51.4% (21,918)	48.6% (20,728)	66.5%
South Antrim	50.6% (22,055)	49.4% (21,498)	63.4%
North Belfast	49.6% (19,844)	50.4% (20,128)	57.5%
East Londonderry	48% (19,455)	52% (21,098)	59.9%
North Down	47.6% (21,046)	52.4% (23,131)	67.7%
Fermanagh, South Tyrone	41.4% (19,958)	58.6% (28,200)	67.9%
Middle Ulster	39.6% (16,799)	60.4% (25,612)	61.7%
Newry and Armagh	37.1% (18,659)	62.9% (31,963)	63.7%
Western Tyrone	33.2% (13,274)	66.8% (26,765)	61.8%
South Down	32.8% (37,061)	67.2% (56,128)	81.2%
South Belfast	30.5% (13,596)	69.5% (30,960)	67.6%
West Belfast	29.5% (8,092)	74.1% (23,099)	48.9%
Foyle	21.7% (8,905)	78.3% (32,064)	57.4%

Zdroj: Holohan, 2016.

Táto odlišnosť v súvislosti s Brexitom viedla k tomu, aby sme sa pýtali, či by sa referendum v roku 2016 mohlo uskutočniť spôsobom, ktorý odráža odlišné názory na členstvo v EÚ medzi jednotlivými časťami Spojeného kráľovstva. V skutočnosti existuje precedens, že jedna časť krajiny je schopná nadviazať s európskymi inštitúciami iný vzťah ako zvyšok tejto krajiny. Ide o precedens z roku 1985, keď Grónsko, autonómne dánske územie, malo povolenie opustiť EHS, zatiaľ čo samotné Dánsko zotrvalo (Holohan, 2016). Referendum posilnilo predchádzajúce pokusy o odtrhnutie - ktoré samy o sebe boli zdrojom napätia v írskom každodennom živote - a ktoré možno môžu mať za následok aj zmeny v domácej politike. Takéto rozdelenie podľa konfesiónálnych línií prispieva k prehĺbovaniu napätia v regióne, a to napriek skutočnosti, že za posledných 10 rokov podľa Agentúry pre štatistiku a výskum v Severnom Írsku naopak klesalo.

2 ZRANITEĽNOSŤ ÍRSKA POSILNENÁ BREXITOM

Spojené kráľovstvo vystúpilo z Európskej únie 31. januára 2020. V súlade s dohodou o výstupe je Spojené kráľovstvo teraz pre EÚ oficiálne tretou krajinou, a preto sa už nezúčastňuje na rozhodovaní EÚ. EÚ a Spojené kráľovstvo sa však dohodli na prechodnom období do 31. decembra 2020. Počas prechodného obdobia:

- pre občanov, spotrebiteľov, podniky, investorov, študentov a výskumných pracovníkov zostane v Európskej únii a vo Veľkej Británii všetko rovnaké; a
- vo Veľkej Británii sa naďalej uplatňuje právo Európskej únie.

Počas prechodného obdobia zostanú colné a daňové pravidlá nezmenené. Avšak aj keď Európska únia a Spojené kráľovstvo vyvinú do konca roku 2020 mimoriadne úzke a rozsiahle partnerstvo vo všetkých oblastiach dohodnutých v politickom vyhlásení, vystúpenie Spojeného

kráľovstva od 1. januára 2021 prinesie významné zmeny. Tieto zmeny sú nevyhnutné a vyžadujú si predchádzajúcu prípravu zo strany zúčastnených strán.

2.1 Brexit zdroj zjednoteného Írska

Odchod Británie z Európskej únie nepochybne predstavuje pre tento región nové výzvy. V prvom rade ide o slabosť severoírskeho hospodárstva a jeho závislosť od hospodárstva EÚ. Podľa oficiálnych údajov (správa o štruktúre hospodárstva NI - december 2015) je EÚ pre Severné Írsko dôležitejším vývozným trhom ako zvyšok Spojeného kráľovstva. Potraviny a poľnohospodárske výrobky tvoria 35% vývozu Severného Írska do EÚ, zatiaľ čo zvyšok Spojeného kráľovstva predstavuje 10%. Hlasovanie Spojeného kráľovstva o odchode vrátilo írskym hraniciam späť do programu znepokojivým a nepredvídateľným spôsobom a hrozilo, že dôjde k trvalej zmene historického osídlenia z roku 1998 (Laffan, 2020). Táto dematerializácia je výsledkom tzv. Veľkej piatkovej mierovej dohody podpísanej 10. apríla 1998 do konca 30 rokov občianskej vojny medzi unionistickými protestantmi, ktorí zostali na severe, a nacionalistickými katolíkmi v Írsku. Spoločné členstvo v EÚ od roku 1973 poskytovalo neutrálny charakter viac-menej stálych rokovanií, hospodárskej vzájomnej závislosti a právnych zákazov; to všetko pomohlo výrazne zlepšiť vzťahy medzi Spojeným kráľovstvom a Írskom. Túto pozitívnu trajektóriu vážne narušilo hlasovanie o Brexite, ktoré malo dosť zásadné dôsledky pre ústavné usporiadanie a medzikomunálne vzťahy na ostrove Írsko, ako aj pre vzťahy medzi Londýnom a Dublinom (Laffan, 2020; Murphy, 2018; O'Brennan, 2019).

V prípade dohody medzi Britmi a Európanmi, však môže dôjsť k opätovnému vytvoreniu jedinej fyzickej hranice medzi Spojeným kráľovstvom a EÚ. Bolo by to porušenie mierovej dohody, ktorá vzbudzuje obavy z návratu násillia (Kelpie, 2017). Na írskom ostrove by preto mohla vzniknúť vonkajšia hranica, ktorá by spochybnila spoločnú cestovnú zónu (CTA). Perspektíva takýchto kontrol by predstavovala tri typy problémov:

1. ekonomické - takéto kontroly by poškodili veľmi prosperujúci obchod medzi Severným Írskom a Írskou republikou (Spojené kráľovstvo je skutočne jedným z hlavných obchodných partnerov Írska),
2. kultúrne - také kontroly by priniesli bolestivé spomienky na rozdelenie Írska v roku 1921,
3. politické - tieto kontroly by mohli vzbudiť napätie medzi unionistickými a republikánskymi komunitami a oslabiť mierový proces (*dohoda z Veľkého piatku*) (O'Brennan, 2019).

Situácia v Severnom Írsku je o to zložitejšia, že napätie medzi komunitami je tam stále vysoké. Svedčia o tom dva príklady. Po prvé, v prípade referenda podporili pozíciu „zostať“ dve hlavné írské nacionalistické strany, Sinn Féin a Sociálnodemokratická a labouristická strana (SDLP), spolu s vedením Ulsterskej unionistickej strany (UUP) a umiernennej podpornej aliančnej strany. Demokratická unionistická strana (DUP) bola proti zotrvaníu v EÚ. Po druhé, Severné Írsko muselo od januára 2017 čeliť politickej kríze, ktorá rozbila koalíciu medzi unionistami (DUP) a republikánmi (Sinn Féin). Hospodárske ťažkosti, ktoré spôsobuje Brexit môže povzbudiť nacionalistov, ktorí hlasovali za zotrvanie v EÚ, aby podporovali obnovené výzvy strán ako Sinn Féin zjednotiť Írsko (Fitzpatrick, 2016). Riziko polarizácie spoločnosti je posilnené osobitnou politickou situáciou v Severnom Írsku. Rozdiely medzi dvoma hlavnými severoírskymi stranami sú značné a týkajú sa najmä otázok kultúry a identity. Predčasné regionálne voľby, ktoré nasledovali po tejto kríze v marci 2017, doteraz neumožnili obom stranám nájsť spoločnú reč a severoírské inštitúcie zostali paralyzované (Berbéri, 2017).



Brexit bez dohody by mohol viesť k opätovnému zjednoteniu Severného Írska a poškodiť Spojené kráľovstvo, uviedol írsky premiér Leo Varadkar. „*Jedna z vecí, ktorá by mohla skutočne ublížiť Veľkej Británii, je tvrdý Brexit pre Severné Írsko aj pre Škótsko,*“ uviedol Varadkar na letnej škole v grófstve Donegal (Dana, 2019). Faktom zostáva, že dohoda podpísaná v októbri 2019 Borisom Johnsonom s Európskou úniou by mala umožniť vyhnúť sa tomuto temnému scenáru. Dokonca ponúkol predpoveď, ktorá s najväčšou pravdepodobnosťou predstavuje pre Britániu hrozbu: „*Ludia, ktorí by sa dali charakterizovať ako umiernení nacionalisti alebo umiernení katolíci, ktorí boli viac-menej spokojní so súčasným stavom, budú viac hľadiť na zjednotené Írsko. Čoraz viac uvidíte liberálnych protestantov, liberálnych unionistov, ktorí začínajú premýšľať, kde sa cítia ako doma. Je to nacionalistické kráľovstvo, ktoré diskutuje o možnom obnovení trestu smrti a podobne? Alebo je to Európske spoločenstvo?*“ (Dana, 2019). Zavedením slávnej „spätnej klapky“ alebo bezpečnostnej siete by sa na Severné Írsko naďalej vzťahovali početné pravidlá platné na európskom trhu, aby sa zabránilo návratu colných kontrol, ktoré by sa vykonávali v Írskom mori. Takáto situácia by mohla veľmi dobre viesť k opätovnému zjednoteniu Írska. Ako je stanovené v mierovej dohode o Veľkom piatku je to možné. Írsko potom bude musieť toto rozhodnutie ratifikovať prostredníctvom dvoch referend, jedno v Írsku a druhé v Severnom Írsku.

ZÁVER

O budúcnosti regiónov sa v prípade vystúpenia z Európskej únie počas rozpravy predchádzajúcej referendu venovala veľmi malá pozornosť. Otázka hraníc sa však rýchlo ocitla v centre diskusií s Úniou kvôli tomu, čo predstavuje pre región, ale aj pre Írsku republiku. Obavy z vplyvu Brexitu na mierový proces a írske hranice, ktoré vzniesli najmä nacionalisti počas diskusie o referende EÚ, boli opodstatnené. Členstvo v rámci Európskej únie zohralo v severoírskkej politike významnú úlohu. Išlo o kľúčový politický, ekonomický a psychologický faktor, ktorý umožnil odborárom a nacionalistom spolupracovať a bol prostriedkom udržiavania vzťahov s Írskou republikou. Na rozdiel od hlavných severoírskych strán, ktorých postoje k EÚ neodrážajú „etnický systém duálnych strán“ sa zdá, že severo-írskaa populácia je stále rozdelená podľa línií Spoločenstva, čo potvrdzujú najmä výsledky referenda o vystúpení Spojeného kráľovstva. Hoci väčšina obyvateľstva hlasovala pre zotrvanie v EÚ medzi odborárskymi a nacionalistickými volebnými obvody bola priepasť. To znamená, že je možné oživiť napätie medzi komunitami najmä z hľadiska, že ide o citlivú otázku. Pokračovanie mierového procesu v rámci Severného Írska bude závisieť od dohôd ohľadom Brexitu, ktoré musia venovať pozornosť divíziám v provincii a zahrnúť všetkých príslušných aktérov, predovšetkým politické strany Severného Írska a írsku vládu. Najmä vláda Spojeného kráľovstva a írskaa vláda potvrdili spoločný zámer zachovať výhody dohody spoločnej cestovnej zóny CTA, napriek tomu, že dôsledky vystúpenia ešte nie sú úplne jasné. Určite sa budú snažiť zachovať väčšinu prvkov dnešného ústavného usporiadania, inak v opačnom prípade by mohlo dôjsť k ohrozeniu mieru a stability v rámci Severného Írska.

POUŽITÁ LITERATÚRA

AUGHEY, A. 2007. The Politics of Northern Ireland: Beyond the Belfast Agreement. London, Routledge, 2007.

BECKETT, J. C. 1968. The making of modern Ireland, 1603-1923. Studia Hibernica, No. 8, str.. 163-169, 1968.



- BERBERI, C. 2017. Northern Ireland: Is Brexit a Threat to the Peace Process and the Soft Irish Border? *Revue Française de Civilisation Britannique* XXII-2 | 2017. [Online], [cit. 02/04/2020]. Dostupné na: <http://rfcb.revues.org/1370>
- BOLAND V., VIŇA G. 2016. "UK terrorism threat from Northern Ireland raised to 'substantial'", *Financial Times*, 11 May 2016. [online], [cit. 05/08/2020]. Dostupné na <http://www.ft.com/cms/s/0/ff52f406-1795-11e6-b197-a4af20d5575e.html#axzz4GBG6TNaK>
- DANA, J.Y. 2019. Brexit: Dublin évoque ouvertement une « Irlande unifiée » en l'absence d'accord. [online], [cit. 02/04/2020]. Dostupné na: <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Brexit-Dublin-evoque-ouvertement-Irlande-unifiee-labsence-daccord-2019-07-27-1201037929>
- FITZPATRICK, J. 2016. What Does Brexit Actually Mean for Northern Ireland? *The Irish News*, 13 September 2016. [online], [cit. 08/04/2020]. Dostupné na : www.irishnews.com/news/northernirelandnews/2016/09/13/news/platform-what-does-brexit-actually-mean-for-northern-ireland--692249.
- HAYWARD, K. 2007. Mediating the European ideal: Cross-border programmes and conflict resolution on the island of Ireland », *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, n°3, str. 675-693.
- HOLOHAN, N. 2016. "The Last Thing This Country Needs as Brexit Looms Is Further Division," *Irish Independent*, 25 August 2016. [online], [cit. 08/04/2020]. Dostupné na: www.independent.ie/opinion/comment/the-last-thing-this-country-needs-as-brexit-looms-is-further-division-34994102.html.
- KELPIE C. 2017. Irish government demands special status for Northern Ireland after Brexit and invisible border, *Belfast Telegraph*, 23 June 2017. Dostupné z. <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/irish-government-demands-special-status-for-northern-ireland-after-brexit-and-invisible-border-35856847.html>,
- LAFFAN, B. 2003. Ireland, Britain, Northern Ireland and the European dimension, IBIS Working Paper 27, Dublin, Institute for British-Irish Studies, University College Dublin, 2003.
- LAFFAN, B. 2020. In D. Farrell & N. Hardiman (Eds.), *The Oxford handbook of Irish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- MEEHAN, E. 2014. *The Changing British–Irish Relationship: The Sovereignty Dimension*, 2014.
- MURPHY, M.C. 2018. *Europe and Northern Ireland's Future: Negotiating Brexit's Unique Case*, Newcastle, Agenda, 2018.
- O'BRENNAN, J. 2019. Requiem for a shared interdependent past: Brexit and the deterioration in UK-Irish relations. *Capital and Class*, 43, 157–171. doi: 10.1177/0309816818818315
- O'ROURKE, K. 2018. *Une brève histoire du Brexit*, Paris, Odile Jacob, 2018.
- PHINNEMORE, D., HAYWARD, K. 2017. UK Withdrawal ('Brexit') and the Good Friday Agreement, Bruxelles, Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO), 2017.
- TANNAM, E. 2006. Cross-Border Co-operation between Northern Ireland and the Republic of Ireland: Neo-Functionalism Revisited », *British Journal of Politics and International Relations*, 2006, vol. 8, n°2, str. 256-276.



SOBOTKA, E. 2000. Velkopáteční dohoda: příslib míru v Severním Irsku. In Politologický časopis, Vol. 7, No. 1/2000, s. 52-64, ISSN: 1211-3247.

STAUNTON, D. 2017. People, money and Ireland' must come first in Brexit negotiations, says Tusk", The Irish Times, 28 April 2017. [online], [cit. 02/04/2020]. Dostupné na: <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/people-money-and-ireland-must-come-first-in-brexit-negotiations-says-tusk-1.3065408>.



AZYLOVÉ PRÁVO V EURÓPSKEJ: KONCEPT A VÝVOJ

Samuel CSÓKA³³

Abstract

The article focuses on Asylum law in the European Union. It is divided into two relatively separate parts. The first part of the article concentrates primarily on defining and explaining the term "asylum" - above all, what the term of asylum represents as an institution and a concept. The second part describes it from the point of view of its historical genesis in the European Union. At the end of the article, the author also examines problems with the application of EU asylum legislation.

Key words: *Azyl, European union, Involvement,, Refugee.*

ÚVOD

Azylové právo ako aj právo na azyl sú pojmy v dnešných dňoch nevyhnutne späté s celosvetovou migračnou krízou. Toto spojenie tvorí ešte aj dnes veľmi aktuálnu a diskutovanú problematiku. Uvedené konštatovanie jednoznačne potvrdzuje aj samotný počet žiadateľov o azyl v Európskej únii, ktorý stúpol v posledných rokoch o takmer 44%. (Eurostat Press Office, 2017) Tento náhly nárast bol spôsobený viacerými faktormi. Tými najzásadnejšími sú nepochybne vojna v Sýrii, zložitá politická situácia krajín Blízkeho východu a v neposlednom rade aj vojnový konflikt na Ukrajine. Súčasný nápor utečencov dostáva pod čoraz väčší tlak predovšetkým krajiny s vonkajšími hranicami Európskej únie. Tieto krajiny následkom tohto čoraz mohutnejšie narastajúceho počtu migrantov situáciu pomaly prestávajú zvládať alebo niektoré z nich ju dokonca už pred časom prestali zvládať úplne.

Na európskej úrovni je popri Ženevskom dohovore o právnom postavení utečencov ďalším základným prameňom azylového práva samotné právo Európskej únie. Spomenuté platí predovšetkým z dôvodu, že práve Európska únia ako taká sa zaviazala k vytvoreniu Spoločného európskeho azylového systému. Po prijatí Amsterdamskej zmluvy vzniklo v danej oblasti už aj viacero smerníc a nariadení. Niektoré z nich prešli vplyvom historického vývoja revíziami. Vo všeobecnosti však môžeme konštatovať, že spoločný európsky azylový systém (SEAS) stojí na troch základných pilieroch. Tými sú účinnosť, spravodlivosť a takisto fakt, že systém má byť založený na solidarite medzi členskými krajinami.

Tento príspevok má za cieľ priblížiť čitateľovi azylový systém Európskej únie a to predovšetkým ho čiastočne oboznámiť so základnou terminológiou, pojmami a takisto stručne

³³ JUDr. Samuel Csóka, Katedra politických vied, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: samo.csoka@gmail.sk



prezentovať azylový systém EÚ v spektre jeho vzniku, resp. následného historického vývoja. V závere príspevku je úlohou jeho autora takisto kriticky zhodnotiť platný stav právnej úpravy azylového práva Európskej únie a tiež čiastočne poukázať aj na niektoré súvisiace aplikačné problémy. V tejto časti príspevku sa autor podujal aj na parciálne predstavenie úvah vo forme „*de lege ferenda*“.

Azylové právo EÚ je problematikou značne obširnou, prechádzajúcou neustálym vývojom a predovšetkým v dnešnej dobe si nepochybne zaslúži našu pozornosť. Práve vo svetle už spomínanej migračnej krízy sa dôležitosť tejto témy ešte vystupňovala. Oblasť migrácie a azylovej politiky, ktorá v sebe zahŕňa pojmy ako azyl či doplnková ochrana, je však natoľko široká a obsiahla, že ju nie je možné a pre potreby príspevku ani vhodné, obsiahnuť celú. Veľmi zaujímavou je napríklad aj problematika jednotlivých dôvodov prenasledovania, na základe ktorých štáty udeľujú utečencom azyl. Venovanie sa tejto oblasti by však už prekročilo rámec nášho príspevku.

1 AZYL AKO INŠTITÚT A POJEM

Pojem azyl pochádza z gréckeho výrazu „*asylon*“, ktoré má viacero významov ako napríklad neprístupný, posvätný, miesto ochrany či útočisko. Významovo podobné je aj latinské slovo „*asylum*“. História inštitútu azylu a jeho vznik musíme teda hľadať v dávnej minulosti. Ide o veľmi starý inštitút, ktorý má náboženský a aj právny pôvod. Prvé zmienky pojmu „*azyl*“ môžeme badať už v období antiky, odkedy ale samozrejme prešiel rozsiahlymi obsahovými i funkčnými zmenami. Prvú relevantnú charakteristiku azylu však môžeme odvodiť z jeho stredovekej definície. V tomto období sa ustálilo predovšetkým náboženské nahliadanie na spomínanú tému. Môžeme teda konštatovať, že tento termín pôvodne znamenal akési útočisko, kde sa prenasledovaná osoba mohla ukryť pred svojimi prenasledovateľmi. V tomto období mal však azyl čisto vnútroštátny charakter. Spomínaným útočišťom boli predovšetkým stredoveké kostoly, kde sa páchatelia drobnej kriminality mohli uchýliť pod ochranou cirkvi pred orgánmi svetskej moci. Túto ochranu však nemohli požívať osoby prenasledované z politických dôvodov, čo sa ako dnes už vieme, v spektre ďalšieho historického vývoja zásadne zmenilo. (Čepelka, 2006).

S nástupom ideí Martina Luthera, ktoré v krátkom časovom slede spustili po celej Európe vojnové konflikty náboženského charakteru, sme boli svedkami aj narastajúcich politických perzekúcií. Následkom týchto udalostí bol aj vznik tzv. politického azylu. V porovnaní s moderným ponímaním išlo však obsahovo o ešte veľmi obkľeštený pojem.

Pojmy azyl a právo na azyl teda prešli počas svojho historického vývoja obrovskými zmenami a stratili na svojej pôvodnej jednoduchosti. S nástupom samostatných národných štátov a ich vlastných právnych poriadkov sa pojem azyl začal chápať nielen ako útočisko, ale takisto aj ako právo určitých osôb na ochranu pred perzekúciou. (Štruma, Honusková, 2012).

Je prinajmenšom zvláštne, že termín „*azyl*“ nemá do dnešných dní všeobecne uznávanú definíciu. Používa sa v rôznych významoch a kontextoch. Pre potreby tohto príspevku si však definíciu pojmu odvodíme od jeho zadefinovania na konferencii Inštitútu medzinárodného práva v roku 1951, ktorá ustanovila, že, „*výraz azyl znamená ochrana poskytnutá štátom na jeho alebo inom území pre osoby, ktoré o ochranu žiadajú*“ (Battjes, 2006).

Uvedenú definíciu môžeme považovať za postačujúcu ešte aj dnes. Z dôvodu jej prílišnej vágnosti však musí byť konkretizovaná. Osobou v zmysle uvedenej definície totiž musí byť



jedinec, ktorý nie je občanom krajiny, v ktorej žiada o azyl. Spomenuté platí za podmienky, že táto osoba požaduje ochranu pred nebezpečím a ohrozením, ktorému čelí mimo jurisdikcie štátu, v ktorom jedinec o ochranu žiada.

Samotná Zmluva o Európskej únii, ktorá ma štatút zmluvy zakladajúcej, spája termíny azyl a ochrana podľa Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951 (ďalej len Ženevský dohovor).

Zo Ženevského dohovoru následne vznikol a odvodzuje sa aj výklad slova utečenec, ktoré tento definuje ako: „*objektívny stav osoby, ktorá spĺňa podmienky definície utečenca podľa tohto dohovoru*“ (Slingenberg, 2016). Azylant je potom utečenec, ktorému určitá krajina udelila azyl a s ním spojené práva a povinnosti.

V systéme právneho poriadku Európskej únie spadá azylové právo pod obsahovo nadradený inštitút, ktorým je medzinárodná ochrana. Z uvedeného môžeme použitím metódy dedukcie prísť k záveru, že azyl nie je jediným inštitútom tvoriacim pojem medzinárodná ochrana. Z toho dôvodu je pre potreby tejto práce nevyhnutné venovať sa aj pojmu doplnková ochrana. Zjednodušene môžeme povedať, že medzinárodná ochrana sa delí na azyl a práve doplnkovú ochranu. Ide o pojmovu aj obsahovo rozdielne inštitúty medzinárodného ako aj európskeho práva. Hovoriac o inštitútoch azylu a doplnkovej ochrany je potrebné spomenúť, že medzi oboma platí vzťah subsidiarity. Pôsobnosť doplnkovej ochrany (vychádza priamo z unijného práva) nastupuje totiž až vtedy, keď osoba nespĺňa podmienky udelenia azylu (opodstatnený strach z perzekúcie z rasových, sociálnych, či politických dôvodov), avšak táto osoba môže „*de facto*“ čeliť prenasledovaniu, resp. byť v serióznom ohrození života alebo zdravia v krajine pôvodu. Doplnková ochrana je na rozdiel od azylu udeľovaná iba na limitované obdobie, najmenej však aspoň na dobu jedného roka. Doplnková ochrana ale môže byť udelená aj opakovane a to za splnenia podmienky, že dôvody na jej udelenie po uplynutí pôvodnej lehoty stále pretrvávajú v celosti. (Directive 2011/95/, 2011).

Dôvody pre udelenie inštitútu doplnkovej ochrany v sebe zahŕňajú dodržiavanie princípu tzv. non-refoulement. Princíp non-refoulement je zásadou medzinárodného práva, ktorá konštituuje zákaz vydania skutočnej obeti perzekúcií jej prenasledovateľovi, ktorým sa v zmysle medzinárodného práva spravidla myslí štát, resp. jeho inštitúcie. (Štruma, Honusková, 2012).

2 VZNIK A HISTORICKÁ GENÉZA AZYLOVÉHO PRÁVA EÚ

Je známou skutočnosťou, že pôvodným zámerom Európskeho spoločenstva boli predovšetkým ekonomické záujmy. Harmonizácia azylového práva teda nespádala pod jeho priority. Členské štáty mali v prvom rade za cieľ dosiahnuť vytvorenie vnútorného trhu, ktorý mal fungovať v priestore bez vnútorných hraníc. Dosiahnutie tohto stanoveného zámeru sa však automaticky spája s migráciou osôb. Vytvorenie vnútorného trhu tak nemohlo byť úspešne dosiahnuté bez aspoň čiastočnej harmonizácie migračnej politiky a s ňou priamo prepojeného azylového práva. (Battjes, 2006).

Od počiatku však proces harmonizácie narážal na viacero závažných prekážok. Jednou z najzásadnejších bol fakt, že členské štáty pristupovali s veľkou dávkou nevhôle k možnosti stratiť kontrolu nad vstupom osôb z tzv. tretích krajín na svoje územie. To bol aj hlavný dôvod prečo sa právo Spoločenstva tejto oblasti dlhšiu dobu vyhýbalo.

Záujem medzi členskými krajinami o vytvorenie vnútorného trhu a s tým spojené zrušenie vnútorných hraníc však narastal natoľko, že v roku 1985 došlo u väčšiny členských štátov



k prijatiu Schengenskej dohody o postupnom rušení kontrol na spoločných hraniciach. (Hathaway, 1999).

Nasledujúcim zlomovým momentom vo vývoji azylového práva v EÚ bol rok 1990 a prijatie Schengenskej vykonávacej dohody, ktorá spolu so Schengenskou dohodou tvoria Schengenské *acquis*. Následným prijatím Amsterdamskej zmluvy bolo Schengenské *acquis* fakticky integrované do právneho systému Európskej únie. Tieto kroky umožnili následne členským krajinám aplikovať spoločný hraničný režim a migračnú politiku. (Slingenberg, 2014).

Ďalším enormne dôležitým aktom unifikačného procesu bolo prijatie Dublinskej dohody (Dublin I), ktorá bola všetkými členskými krajinami ratifikovaná v roku 1990 (účinnosť „*de iure*“), do platnosti však „*de facto*“ vstúpila až v roku 1997, kedy ju začali členské štáty aplikovať. Dublinská dohoda zaviedla systém určovania tzv. zodpovednej krajiny. Tým je metóda určovania krajiny, ktorá je zodpovedná za posúdenie jednotlivých žiadostí o azyl. Hlavným cieľom dohody Dublin I bolo predísť tzv. fenoménu „azylového nakupovania“. Spomínaný termín označuje jav, kedy žiadateľ o azyl vďaka voľnému pohybu osôb mohol žiadať o azyl vo viacerých krajinách naraz a tým pádom nebolo jasné, ktorá z dotknutých krajín by mala žiadosť posúdiť, čo vytváralo v oblasti azylovej politiky značný chaos. (Hathaway, 1999).

Machstrichtská zmluva z roku 1992 položila základy pre samotný vznik dnešnej formy Európskej únie a zároveň zahrnula azylovú politiku do svojho primárneho práva. Azylová politika však pripadla až pod tretí pilier, čo nebolo príliš efektívne, nakoľko záležitosti museli byť v rámci tretieho piliera schvalované na základe medzivládneho princípu jednomyselného súhlasu všetkých členských štátov. Čo už zo samotnej dikcie uvedeného pravidla logicky spôsobovalo nemalé problémy. (Battjes, 2006).

Počas platnosti Maastrichtskej zmluvy vystal v tejto oblasti ďalší problém. Sekundárne právo EU totiž v tomto období nepredstavovalo nadradený právny systém vo vzťahu k právnym poriadkom členských štátov. Na uvedené nadväzujúcou prekážkou harmonizačného procesu bol takisto fakt, že nebolo v kompetencii EÚ v rámci jej primárneho práva vydávať nadštátne právne akty, ktoré by boli automaticky implementované, resp. by mali priamy účinok v členských štátoch. (Šturma, Honusková, 2012).

Absolútne prelomovým momentom v oblasti azylového práva v EÚ bolo prijatie Amsterdamskej zmluvy, ktorá nadobudla účinku v roku 1999. Tá totiž záležitosti spojené s azylovou politikou presunula z tretieho piliera do toho prvého. To znamená, že záležitosti azylu boli prenesené z unijnej do komunitárnej sféry. Práve uvedená skutočnosť položila základ pre vytvorenie jednotného európskeho azylového systému. Európska únia mohla od tohto momentu vydávať smernice a nariadenia nadriadené vnútroštátnym právnym poriadkom členských krajín. (Harajdová, 2005).

Enormný význam Amsterdamskej zmluvy spočíva aj v tom, že stanovila päťročnú lehotu začínajúcu jej účinnosťou, počas ktorej budú prijaté také opatrenia, ktoré zaistia voľný pohyb osôb a s tým spojené opatrenia týkajúce sa kontroly vonkajších hraníc ako aj oblasti azylu a migrácie. Tieto opatrenia mali byť v súlade so závermi, ktoré prinieslo zasadnutie Európskej rady v Tampere v roku 1999. Prostredníctvom tejto dohody už nemali byť opatrenia týkajúce sa azylovej politiky iba singulárnymi a nezávislými postupmi jednotlivých štátov, ale mal sa vytvoriť Spoločný európsky azylový systém (SEAS) zachovávajúci Ženevskú dohodu. (Battjes, 2006)

Zmluva z Nice z roku 2000 priniesla do sféry azylovej politiky iba minimálne zmeny. Oveľa dôležitejšou bola ale jej pridružená Deklarácia základných práv Európskej únie. Právny status tohto dokumentu bol síce pomerne nejasný a išlo skôr iba o formu akejsi politickej



deklarácie, avšak jej veľmi dôležitým obsahovým prvkom bolo potvrdenie zásady práva na azyl a už spomínaného princípu „non-refoulement“. (Charter of Fundamental Rights of the European Union, art.18, art.19)

Za ďalší zásadný posun môžeme v oblasti primárneho práva a s ním spojenou problematikou azylu považovať prijatie Lisabonskej zmluvy v roku 2007. Tá totiž zásadným spôsobom rozšírila kompetencie EÚ vo veci vytvorenia Spoločného európskeho azylového systému. Modifikácia v tejto zmluve už nestanovuje iba minimálne štandardy, ale smeruje k jednotnému právnemu systému azylového práva. Lisabonská zmluva ako taká teda reprezentuje druhú fázu programu z Tampere a vývoja Spoločného európskeho azylového systému (SEAS), ktorý má smerovať k jednotnému postupu vo veciach udeľovania azylu, ako aj jednotnému statusu osôb, ktorým bol udelený azyl na celom území Európskej únie. (Slingenberg, 2014)

ZÁVER

Príspevok sa venoval téme Azylového práva v Európskej únii. Rozdelený bol do dvoch relatívne samostatných častí. Prvá časť sa primárne zameriavala na definovanie a vysvetlenie ústredného termínu celého príspevku, ktorým je „azyl“. Predovšetkým teda toho, čo tento pojem znamená ako inštitút a koncept. Druhá časť príspevku popisovala azylové právo v spektre jeho historického vývoja v územných podmienkach Európskej únie.

Spoločný európsky azylový systém, ku ktorému smeruje EÚ od prijatia Amsterdamskej zmluvy, má za cieľ spoločný postup vo veciach azylového práva vo všetkých členských krajinách. Tento systém má byť spravodlivý a solidárny. V zmysle vypracovaného príspevku sa dá konštatovať, že inštitút azylu ako aj azylový systém sa neustále vyvíjajú. Legislatíva v oblasti azylového práva je však dnes už omnoho prehľadnejšia ako tomu bolo v minulosti. Vývoj situácie jednoznačne podporuje tvrdenie, že azylový systém v Európskej únii je na ceste k spoločnému azylovému postupu vo všetkých členských krajinách.

V súčasnosti však právna úprava Európskej únie v oblasti azylového práva ešte zďaleka nie je dostatočná a prináša so sebou nemalo problémov prejavujúcich sa predovšetkým v aplikačnej praxi. Ako už bolo spomenuté, Spoločný európsky azylový systém stojí na dvoch základných pilieroch. Tými sú solidarita a spravodlivosť. Solidaritu môžeme v tomto ponímaní chápať ako záväzok štátov ku spravodlivejšiemu zdieľaniu zodpovednosti za príchod a prijímanie žiadateľov o azyl. Spomenuté znamená, že záťaž spojená s návalom utečencov by sa mala spravodlivejšie rozložiť medzi všetky členské štáty a takýmto spôsobom priamo pomôcť krajinám, ktoré sú pod najväčším tlakom migrantov. Spravodlivosť ako druhý základný princíp SEAS sa potom prejavuje v jednotnejšom postupe členských štátov v rámci udeľovania azylu. Žiadatelia by teda na základe princípu spravodlivosti mali mať totožné alebo aspoň veľmi podobné podmienky a to bez ohľadu na to, do ktorého členského štátu dorazia. (Honusková, 2011).

Napriek tomu, že spomínané princípy si Európska únia vo svojej právnej úprave azylového práva jasne vytýčila, SEAS dostatočne nerieši často až katastrofálnu situáciu predovšetkým na južných a východných hraniciach EÚ. Tu vystáva otázka, či súčasne nastavená koncepcia Spoločného európskeho azylového systému je zvolená správne a či nástroje a opatrenia SEAS dostatočne efektívne zodpovedajú požiadavkam aplikačnej praxe. Vezmúc do úvahy uvedené, je možné prísť k záveru, že ciele, ktoré si tvorcovia SEAS pri jeho tvorbe stanovili sú príliš ambiciózne. Jedným zo základných problémov je neefektívnosť samotného Dublinského systému. Zodpovednosť za prijímanie utečencov je v rámci členských krajín EÚ v hrubom nepomere.



Nemecko a Švédsko totiž napriek nastaveným pravidlám prijímajú takmer polovicu všetkých žiadateľov o azyl. Reforma SEAS si tak nevyžaduje iba zmenu legislatívy. Na to, aby bol tento systém v budúcnosti úspešný, si situácia vyžaduje najmä zmenu postoja niektorých členských štátov. Tie musia začať „*de facto*“ aplikovať v praxi solidaritu a spravodlivosť ako dva základné princípy SEAS. Uvedené bude nevyhnutné už len z dôvodu, že počty utečencov oprávnené žiadajúcich o azyl v EÚ sa budú v budúcnosti ešte rapídne zvyšovať. (Šturma, Honusková, 2012)

Príspevok bol vypracovaný na základe poznatkov získaných štúdiom odbornej literatúry, zoznam ktorej je súčasťou článku. Pri vypracovaní príspevku boli použité viaceré vedecké metódy, a to najmä metóda analýzy, syntézy, komparácie, historická metóda a opisná metóda.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BATTJES, H. *European asylum law and international law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 688 s. ISBN 9004150870.

ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. 239 s. ISBN 808588979X.

GOODWIN-GILL, Guy S a Jane MCADAM. *The refugee in international law*. 3.rd ed. Oxford University Press, 2007, lix, 786 s. ISBN 9780199207633.

HARAJDOVÁ, K. Právna úprava azylu V Európskej únii. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, PF. Roč VIII-IX. 2005. s, 154-161. ISBN 80-8083-183-1

HATHAWAY, J.C. *International Refugee Law: The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*, p. 9, dostupné na: <https://www.refworld.org/pdfid/3dca73274.pdf>

JÍLEK, Dalibor. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice: sborník*. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 214 s. ISBN 8021040580.

HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011, xv, s. 268. ISBN 9788087146453

SLINGENBERG, L. *The Reception of Asylum Seekers under International Law: between sovereignty and equality*. Oxford: Hart Publishing, 2014, XXII, 408 s. ISBN 9781849464826.

ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. Vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012, 253 s. ISBN 9788087146682.

UNHCR. *An efficient and protective Eurodac UNHCR comments on the Commission's amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'EURODAC'*

Regulation (EU) No. 604/2013

Regulation (EC) No. 2725/2000 'Eurodac'

Regulation (EU) No 603/2013

Charter of Fundamental Rights of the European Union



DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of
13 December 2011

EUROSTAT PRESS OFFICE. Asylum in the EU. The number of asylum applicants in the EU
jumped to more than 625 000 in 2014. [online]. *Eurostat newsrelease*.



ZDRAVOTNÁ DIPLOMACIA A BOJ PROTI COVID-19: SKÚSENOSŤ SLOVENSKA A BRAZÍLIE

Michaela ČIEFOVÁ³⁴, Jakub SZABÓ³⁵, Barbora JANUBOVÁ³⁶

Abstract

The paper discusses health diplomacy in the context of the ongoing COVID-19 pandemic. The first section is of a theoretical nature and explains the concept of health diplomacy. Next, we describe the progress of the coronavirus pandemic and its impacts on diplomacy and respective dimensions in the countries analysed. The empirical part of the paper presents a comparative analysis of the model of managing the crisis in Brazil and in Slovakia, both within those countries and in the international community. The analysis comprises a desk review of both domestic and foreign sources of a diverse nature, predominantly those engaged in policy making amid the pandemic. The focus is on areas where the countries have been relatively successful, or unsuccessful, and on the motives for their actions. The countries were selected based on the authors' research interest. The main differences between the two countries regarding their approach to the pandemic were considered. We conclude that there is a lack of research on health diplomacy in Slovakia, although the current pandemic has led to this becoming a hot topic both in practice and as a research subject.

Key words: health diplomacy, COVID-19, coronavirus, Brazil, Slovakia.

ÚVOD

Na prelome rokov 2019 a 2020 sa začali šíriť informácie o novom víruse, ktorý sa podľa väčšiny zdrojov rozšíril z čínskeho mesta Wu-Chan (Verma, 2020) a čoskoro sa stal problémom globálneho charakteru. Prvý raz bol vírus zaznamenaný v decembri 2019. Pandémia koronavírusu vonkoncom nie je prvou pandémie, ktorá sa objavila, a ani prvou, ktorá prerástla do globálnych rozmerov. Napriek tomu je pre väčšinu svetovej populácie bezprecedentnou skúsenosťou, situáciou, na ktorú neboli pripravené krajiny, medzinárodné organizácie, obchodné spoločnosti a predovšetkým jednotlivci.

Pandémia koronavírusu prinútila krajiny sústrediť sa na oblasť verejného zdravia namiesto politických a hospodárskych cieľov (Chattu, Chami, 2020), ktoré sú podľa našej mienky vo všeobecnosti preferovanejšími oblasťami záujmu štátov v domácej i zahraničnej politike. Súčasne je zrejmé, že riešenie

³⁴ Mgr. Michaela Čiefová, PhD., Fakulta aplikovaných jazykov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b, 852 34, Bratislava, 5., Slovenská republika, E-mail: michaela.ciefova@euba.sk,

³⁵ Ing. Jakub Szabó, Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b, 852 34, Bratislava, 5., Slovenská republika, E-mail: jakub.szabo@euba.sk,

³⁶ Ing. Barbora Janubová, PhD., Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1/b, 852 34, Bratislava, 5., Slovenská republika, E-mail: barbora.janubova@euba.sk.



krízy takéhoto formátu vyžaduje rôznorodú spoluprácu krajín, napr. zdieľanie skúseností a know-how z predošlých pandémieí. Nevyhnutnosťou sú ale aj spoločné snahy zmierniť dopady pandémie na svetovú ekonomiku (Chauhan, 2020). Zdieľaný záujem krajín a kroky uskutočnené v boji s pandémiami či v prípade prírodných katastrof alebo v čase humanitárnej krízy možno charakterizovať ako aktivity spadajúce do oblasti zdravotnej diplomacie. Samotnému pojmu a jeho teoretickým východiskám sa bližšie venujeme v nasledujúcej kapitole.

Cieľom príspevku je objasniť pojem zdravotná diplomacia, ktorý podľa našej mienky doposiaľ nie je v slovenskej literatúre dostatočne zakotvený, hoci v zahraničnej literatúre sa objavuje už dlhšiu dobu. Ďalším cieľom je porovnanie prístupov Slovenska a Brazílie k riešeniu pandemickej situácie v daných krajinách, ako aj ich zapojenie do medzinárodného boja s pandemiou, čiže porovnanie aktivít skúmaných krajín v oblasti zdravotnej diplomacie.

Dôvod výberu analyzovaných krajín je dvojaký. Po prvé, bol ovplyvnený výskumnou orientáciou autorov predkladaného príspevku. Druhým dôvodom je už na prvý pohľad diametrálne odlišný prístup oboch krajín k riešeniu problému pandémie koronavírusu. Slovenská republika reprezentuje malú a solídne integrovanú krajinu, ktorá je bytostne závislá od zahraničných vplyvov, zatiaľ čo Brazília predstavuje najväčšiu a najľudnatejšiu krajinu Latinskej Ameriky s vysokou mierou domácej absorpcie. Treba však zohľadniť skutočnosť, že v čase elaborácie predkladaného príspevku pandémia ešte stále prebieha, preto i výsledky výskumu nemožno považovať za statické. Vzhľadom na charakter skúmanej témy ide o sekundárny výskum vychádzajúci zo štúdia domácich i zahraničných zdrojov rôznorodého charakteru. Bibliografický rešerš umožnil vykonanie komparatívnej analýzy a následnej syntézy. Výsledky výskumu sú prezentované v záverečnej časti príspevku.

1 Teoretické vymedzenie pojmu zdravotná diplomacia (*health diplomacy*)*

Diplomacia ako koncept pozostáva z niekoľkých do určitej miery prepojených dimenzií, resp. oblastí aplikácie, z ktorých každá sleduje špecifické ciele, avšak aj tie sa v mnohých prípadoch prekrývajú. Z tohto dôvodu môže nastať problém jednoznačného vymedzenia jednotlivých dimenzií diplomacie. Jednou z dimenzií diplomacie je zdravotná diplomacia (*health diplomacy*), ktorá sa dostáva do povedomia predovšetkým v dôsledku pandémie koronavírusu, a ktorej ciele sú často prepojené napr. s ekonomickými záujmami krajín. Nárast významu zdravotnej diplomacie súvisí podľa niektorých autorov aj s intenzívnymi globalizačnými procesmi, a preto tejto dimenzii pridávajú ďalší prívlastok, konkrétne globálna zdravotná diplomacia (*global health diplomacy*) (Katz et al., 2011). Aj podľa Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO, 2020c) globalizácia zapríčinila, že problémy, ktoré sa v minulosti riešili na národnej úrovni, sa stali problémami globálneho charakteru, čoho príkladom sú okrem iného aj pandémie. S týmto názorom súhlasia aj Vanderslott a Marks (2020), keď so zreteľom na niekoľko historických skúseností s pandémiami a karanténou tvrdia, že krajiny pochopili nevyhnutnosť súčinnosti na medzinárodnej úrovni, najmä v súvislosti s harmonizáciou rozhodnutí o karanténe a kontrole nákazy. Bayaa (2020) dodáva, že problémy a výzvy súvisiace so zdravím nemožno riešiť len v rámci samotného zdravotníckeho sektora. Autor vidí problém aj v nedostupnosti politických komunikačných kanálov, prostredníctvom ktorých by bolo možné včas zabrániť

* V príspevku sme sa rozhodli používať pojem zdravotná diplomacia, nakoľko v slovenských textoch doposiaľ chýba ustálený preklad z anglického výrazu *health diplomacy*, resp. explicitné referencie na daný koncept.



šíreniu ochorenia akým je aj aktuálny COVID-19. Zastarané kanály často znemožňujú včasné zachytenie či prenos potrebných informácií. Efektívne reakcie na pandémie závisia podľa autora od trojice faktorov, a síce zber dát, ich syntéza a následná diseminácia (Bayaa, 2020).

Do aktivít zdravotnej diplomacie sa krajiny zapájajú individuálne na základe bilaterálnych vzťahov alebo v rámci medzinárodných organizácií. Svetová zdravotnícka organizácia (WHO, 2020d) uvádza, že zdravotná diplomacia je vykonávaná na viacerých úrovniach – národnej, bilaterálnej či regionálnej. Avšak cieľom globálnej zdravotnej diplomacie je zaoberať sa a hľadať riešenia problémov, ktoré postihujú množstvo krajín. Trendom v oblasti diplomacie zdravia je aj expanzia mimovládnych organizácií (NGOs), ktorých činnosť prebieha simultánne s tradičnými medzinárodnými organizáciami (Adams, Novotny, Leslie, 2008). Mimovládne organizácie tak predstavujú významného a vplyvného aktéra v danej sfére.

Tak ako neexistuje jednotná definícia samotného konceptu diplomacie, tak neexistuje ani jedna všeobecne akceptovaná definícia zdravotnej diplomacie. Lee a Smith (2011) tvrdia, že väčšina vedeckých štúdií pojednáva viac o globálnej zdravotnej diplomacii v kontexte zdravotných cieľov či zahraničnej politiky, a počet prác snažiacich sa o konceptuálne vymedzenie pojmu je zanedbateľný, preto sami uvádzajú vlastnú definíciu konceptu. Pod pojmom globálna zdravotná diplomacia rozumejú negociácie týkajúce sa zdravia populácie, pričom ak majú byť riešené efektívne, vyžadujú celosvetový kolektívny prístup. Skupina autorov Adams, Novotny a Leslie (2008) chápu globálnu zdravotnú diplomaciu ako oblasť, ktorá kombinuje poznatky z medzinárodných vzťahov, kultúr, či politiky, a medicíny a príbuzných disciplín, pričom zahŕňa výskum aj tréning. Valenza (2020) označuje zdravotnú diplomaciu za rastúcu podmnožinu zahraničnej politiky („*a rising subset of foreign policy*“), ktorá sleduje dvojaký cieľ, a síce zvýšiť globálne zdravie a súčasne zlepšiť medzinárodné vzťahy, a to primárne v konfliktných zónach či oblastiach s nedostatočnými zdrojmi (Adams, Novotny, Leslie, 2008).

WHO (2020c) vymedzuje nasledujúce priority zdravotnej diplomacie:

- zvýšiť zdravotnú bezpečnosť a zdravie populácie;
- zlepšiť vzťahy medzi krajinami a záväzok početných aktérov spolupracovať a tak zlepšiť zdravie;
- priniesť výsledky spojené so znížením chudoby a zvýšením rovnosti.

Zdravie sa stalo súčasťou geopolitických či hospodárskych cieľov, otázok bezpečnosti či ľudských práv (WHO, 2020c), ako aj zahraničnej politiky, nakoľko zdravotný faktor úzko súvisí s otázkami rozvoja, mieru, ľudských práv či zmiernenia chudoby. Zdravie je navyše významným prvkom pri dosahovaní cieľov udržateľného rozvoja (WHO, 2020d). Je zrejmé, že aktéri zdravotnej diplomacie budú úzko kooperovať napr. s vedeckou komunitou, teda dochádza aj k prieniku zdravotnej a vedeckej dimenzie diplomacie (*science diplomacy*). V odbornej literatúre sa objavujú názory, že globálny rozmer zdravotnej diplomacie zvyšuje nároky na jej aktérov, ktorí by mali disponovať znalosťami z viacerých disciplín, napr. práva, diplomacie, a disponovať odbornými znalosťami. Kultivácia uvedených kompetencií súčasne totiž nie je úplne bežným javom ani u aktérov zahraničnej politiky, ani u odborníkov na globálne zdravie (Katz et al., 2011). S týmto tvrdením sa nedá nesúhlasiť, nakoľko uvedené platí aj pre ostatné dimenzie diplomacie. Poznatky z oblasti ekonómie a ekonomiky sú očakávané u ekonomických diplomatov; kultúrni diplomati by mali disponovať vedomosťami o kultúre, dejinách a jazyku krajiny, ktorú reprezentujú.



WHO (2020c, 2020d) zdôrazňuje, že do zdravotnej diplomacie je zapojených množstvo aktérov z rozličných oblastí. Lee a Smith (2011) konkrétne uvádzajú štátnych aktérov, neštátne, súkromné i verejné entity, zdravotnícky sektor aj iné sektory. Navyše sú daní aktéri činní na viacerých úrovniach, od lokálnej až po globálnu. Niektorí autori, napr. Bayaa (2020) zastávajú názor, že by okrem toho bolo vhodné zvýšiť počet attaché v oblasti zdravia (*Health Attachés*).

Úloha zdravotnej diplomacie v čase koronakrízy je nesporná, čoho dôkazom sú aj referencie na daný koncept v už publikovaných vedeckých štúdiách diskutujúcich aspekty pandémie. Valenza (2020) reflektuje na pomoc Ruskej federácie, Číny či Kuby Taliansku v marci 2020, teda v období vyhrocujúcej sa pandémie koronavírusu v krajine. Autor v kontexte zahraničnej pomoci v čase pandémie kladie dve otázky,* a síce:

- 1) Prečo sa krajiny vrátane poskytovateľov odborníkov a potrebných pomôcok angažujú v iniciatívach pomoci v čase globálnej neistoty spôsobenej šírením vírusu?
- 2) Môžu iniciatívy takéhoto typu vytvoriť nové možnosti dialógu a príležitosti?

Sme presvedčení, že humanitárna či odborná pomoc môže v období pandémií alebo prírodných katastrof zmierniť napätie medzi krajinami, avšak Valenza (2020) poukazuje na Severnú Kóreu ako príklad krajiny, ktorá napriek tomu, že sa mnohokrát ocitla v pozícii recipienta pomoci, výraznejšie nezmenila svoje zahraničnopolitické smerovanie či vzťahy voči poskytovateľom pomoci, napr. Južnej Kórey. Valenza (2020) tvrdí, že zdravotná diplomacia by mala v čase krízy dopomôcť získať „*srdcia a mysle zahraničného publika*“,“ cieľovú skupinu teda nepredstavujú politické elity. Dosah aktivít zdravotnej diplomacie preto podľa autora pripomína verejnú či kultúrnu diplomaciu.

Záverom tejto kapitoly by sme radi upozornili na výskyt synonymných anglických označení pojmu zdravotná diplomacia (*health diplomacy*) v odborných publikáciách a médiách. Niektorí autori používajú označenie *medical diplomacy* alebo *disease diplomacy* (Chauhan, 2020). Priamo v súvislosti s pandemiou COVID-19 sa objavujú výrazy ako *mask diplomacy* (rúšková diplomacia) (Verma, 2020), prípadne *facemask diplomacy* (rúšková diplomacia), *pandemic diplomacy* (Dodds et al.), alebo dokonca *COVID diplomacy* poukazujúc na kroky Číny (Kelly, 2020).

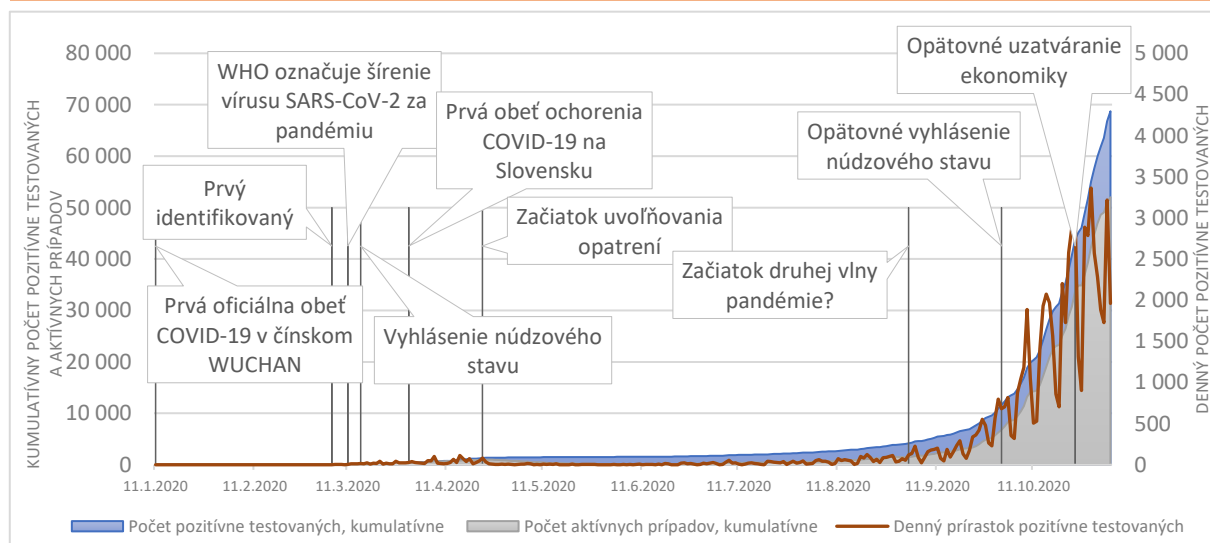
2 Prístup k riešeniu krízy spojenej s pandemiou COVID-19 na Slovensku

V období začiatku roka 2020, kedy boli detegované prvé prípady nového vírusového ochorenia v meste Wu-chan v čínskej provincii Chu-pej (WHO, 2020a), bola na Slovensku prioritnou otázkou téma nadchádzajúcich parlamentných volieb 29.2.2020. V nadväznosti na eskaláciu situácie v talianskej Lombardii, vláda Petra Pellegriniho reaguje už 14. resp. 27.2. zavádzaním pilotných opatrení proti šíriacemu sa koronavírusu na hraniciach a letiskách (ÚVZ Slovenskej republiky, 2020). Spomínané opatrenia avšak v danej situácii zanikajú v predvolebnom boji. Síce strana Smer-SD na čele s Pellegrinim nie je v parlamentných voľbách úspešná, v čase tranzície moci smerom k novej vláde Igora Matoviča, vymenovanej prezidentkou

* Vlastný preklad a štylistická úprava autorov z pôvodného anglického textu.

až 21.3.2020, pristupuje k zavádzaniu opatrení, ktoré sa ukázali v prípade krajín Ázie so skúsenosťami z bojov proti koronavírusu ako úspešné. Prvý oficiálny prípad koronavírusu je na Slovensku zaznamenaný relatívne neskoro, 6.3.2020 (Graf 1), a v procese zostavovania novej vlády. V ten istý deň zasadá prvý krízový štáb na ministerstve zdravotníctva, ktorý však zásadné opatrenia neprináša, čo prinútilo mestá a samosprávy na relatívne centralizovanom Slovensku k prijatiu preventívnych opatrení voči vírusovému ochoreniu COVID-19. Prvý podnet prichádza od predsedu bratislavského samosprávneho kraja Drobu, ktorý 8.3.2020 preventívne uzatvára stredné školy. Daný krok nasledujú zástupcovia ostatných samosprávnych krajov (Bratislavský kraj 2020). K zatvoreniu škôl pristupujú o štyri dni nato aj mestá a obce a v tesnom závese aj univerzity. Druhý (9.3.2020) a tretí (12.3.2020) krízový štáb, už aj v kontexte vyhlásenia svetovej pandémie WHO (12.3.2020), zavádza komplexné opatrenia aj za participácie nastupujúceho premiéra Matoviča. 11.3 prichádza k vyhláseniu núdzového stavu pre zdravotnícky sektor a sociálne zariadenia v kombinácii s mimoriadnym režimom pre ostatné časti hospodárstva. Medzi základné opatrenia, vyhlásené ešte počas Pellegriniho vlády, patrilo zavedenie povinnej 14 dňovej karantény po návrate zo zahraničia; zatvorenie maloobchodov a predajní; sociálny odstup minimálne dva metre; zákaz športových, kultúrnych, cirkevných a iných hromadných podujatí; zatvorenie hraníc a letísk atď. (Korona.gov, 2020).

Graf 9 Základné údaje o ochorení COVID-19 na Slovensku k 4.10.2020



Zdroj: <https://korona.gov.sk/koronavirus-na-slovensku-v-cislach/>.

Nemec (2020) tvrdí, že úspechy Slovenska počas „prvej vlny“ koronavírusu vyplývajú z prijatia skorých opatrení Pellegriniho vlády v súčinnosti s nastupujúcou vládou nového premiéra Matoviča, ktorý sa zúčastňoval na zasadnutiach krízového štábu ešte pred nástupom do funkcie. Samozrejme, že ten prechod moci nebol taký idylický, ako ho Nemec popisuje, napriek tomu môžeme súhlasiť, že odozva slovenskej vlády voči kritickej situácii bola spočiatku promptná a adekvátne. Už počas prvých desiatich dňoch po identifikovaní prvého pozitívneho prípadu ochorenia COVID-19 na Slovensku prichádza k čiastočnému uzatvoreniu hospodárstva krajiny („lockdown“). Matovičova vláda úspešne pokračovala v striktných opatreniach a Slovensko sa stalo jednou z mála krajín EÚ, kde prišlo k hromadnému zavedeniu povinnosti nosiť rúško (Sehan, 2020). Kľúčovou mantrou epidemiológov a vlády sa stalo „ROR“, akronym odkazujúci na povinnosť nosiť „Rúško“, dodržiavať „Odstup“ a dbať na pravidelné čistenie „Rúk“. Nevidaný konsenzus slovenských politických aj intelektuálnych elít ohľadom nebezpečenstva vírusu, na



rozdiel od iných krajín, prispel k jednotnému postupu počas pandémie. Nekonvenčné menovanie novej vlády Igor Matoviča, historicky v ochranných rúškach a s latexovými rukavicami (pozri: Prezident, 2020), ako aj symbolické vodcovstvo prezidentky Čaputovej, mali každopádne pozitívny dopad na priebeh pandémie počas tzv. prvej vlny. Druhým faktorom počiatočného úspechu bol, a v tom s Walkerom a Smithom (2020) súhlasíme, strach obyvateľstva uvedomujúceho si podpriemernosť a infraštruktúrnú poddimenzovanosť zdravotníctva krajiny v prípadnom boji s vírusom, čo vyústilo do plošného a dobrovoľného plnenia všetkých protipandemických opatrení.

V rámci medzinárodnej spolupráce v oblasti *zdravotnej diplomacie* zohráva pre Slovensko kľúčovú úlohu WHO. Okrem toho, že medzivládna organizácia pomáha jednotlivým krajinám v prípravách strategických dokumentoch a informovanosti verejnosti, tak je dôležitá aj jej úloha v zabezpečovaní základných potrieb pre zdravotníkov a ich tréning, pričom v neposlednom rade WHO koordinuje postup vo vývoji vakcíny proti ochoreniu COVID-19 (World Health Organization, 2020b). Kontaktným bodom medzi SR a WHO je Úrad verejného zdravotníctva (UVZ) na čele s hlavným hygienikom SR, ktorý monitoruje a v súčinnosti s WHO koordinuje jednotlivé proti-pandemické opatrenia. Rozpočtová organizácia kompetenčne spadá pod ministerstvo zdravotníctva. Minister zdravotníctva Marek Krajčí, ale aj premiér Matovič vždy pokladali spoluprácu s WHO za konštruktívnu a riadili sa jej odporúčaniami. Vzácnu výnimkou bola otázka efektívnosti nosenia rúšok. Slovenská vláda od začiatku boja s pandemiou prízvukovala dôležitosť nosenia rúšok – „*rúška pre všetkých majú efekt ako očkovanie*“, tvrdil nastupujúci minister zdravotníctva (Trend, 2020), zatiaľ čo odborníci z WHO boli ohľadom ich významu skeptický. Až na subtilnú názorovú polemiku ohľadom relevantnosti prekryvania dýchacích ciest v boji s koronavírusom, k iným ideologickým ruptúram v spolupráci neprišlo.

Zástupcovia európskeho úradu WHO dlhodobo pozorujú implementovanie odporúčaní organizácie aj v rámci zdravotných politík EÚ. Je však dôležité pripomenúť, že oblasť zdravotníctva je vo výlučnej kompetencii národných štátov, pričom úloha únie je nanajvýš komplementárna a definovaná veľmi vágne (pozri bližšie: European Commission, 2020). Jediným poradným orgánom na úrovni EÚ je Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb, ktoré poskytuje členským štátom informačno-poradné služby (European Centre for Disease Prevention and Control, 2020). V prvých momentoch vypuknutia pandémie to boli národné vlády, kto pristupoval k jednotlivým opatreniam bez kooperácie na úrovni EÚ (napr. hromadné uzatváranie hraníc v rámci Schengenského priestoru). Veľmi promptne ale prišla Európska komisia s koordinovanou pomocou v podobe vytvorenia Európskych rezerv v rámci rescEU. Ide o súčasť Mechanizmu únie v oblasti civilnej ochrany, doplnením zdravotníckych potrieb ako sú rúška a pľúcne ventilátory. Do projektu budovania týchto zásob sa ale Slovenská republika nezapojila. Vláda avšak skrze mechanizmus sprostredkovala dodanie zdravotníckeho materiálu iným krajinám, napr. Ukrajine. Na druhej strane, Slovensko sa pripojilo k iniciatíve EU Medical Corps, ktorej úlohou je sprostredkovanie rýchlej lekárskej pomoci zúčastneným štátom. Okrem podpory vývoja vakcín skrze výskumný program Horizont 2020 (18 projektov a 140 tímov), pristúpila EÚ v súvislosti s pandemiou k podpore ekonomík členských štátov zasiahnutých zdravotníckou krízou (European Council of the European Union, 2020). Prvotným krokom bola zabudovaná schéma na podporu zamestnanosti firiem - SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), a to až do výšky 100 miliónov. V júli bol lídrami EÚ prijatý Európsky plán obnovy – *Next Generation EU*, vo výške 750 miliárd eur. Slovensko má v rámci tohto plánu nárok na 7,5 miliárd eur vo forme grantov a 6,8 miliárd eur vo forme výhodných pôžičiek. Ministerstvu práce a hospodárstva bola taktiež navýšená alokácia z mechanizmu SURE, prostredníctvom ktorého sa

môže financovať napr. kurzarbeit, o 630 miliónov (Európska komisia 2020). V rámci EÚ bol najintenzívnejší kontakt slovenskej vlády ohľadom koronavírusu najmä v rámci formátu Vyšehradskej skupiny, s premiérmi Poľska, Maďarska a Českej republiky, ale aj so susedným Rakúskom. Kľúčovou otázkou bol pohraničný styk a nadväzujúca otázka ľudí prekračujúcich hranice pre potreby príchodu do práce (tzv. pendleri), hraničné kontroly a potreby negatívnych testov pri prechode cez hranice.

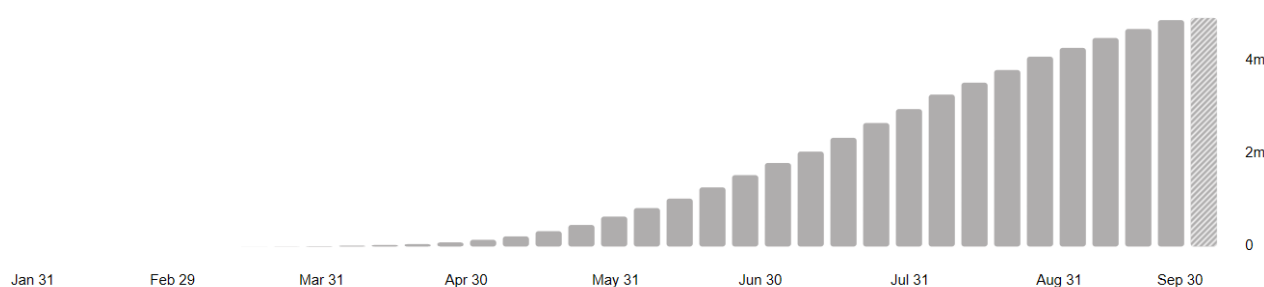
Okrem tradičných partnerov v rámci EÚ a blízkeho pohraničia zohrávali kľúčovú úlohu aj vzťahy s „netradičnými“ partnermi, konkrétne s Čínou. Slovensko, podobne ako mnohé iné krajiny EÚ sa stalo cieľom tzv. rúškovej diplomacie (*mask diplomacy*). Peking sa dlhodobo snaží prostredníctvom nástrojov tzv. mäkkej moci naprávať svoj negatívny obraz v zahraničí. V kontexte pandémie koronavírusu, s ktorým mala pevninská Čína skúsenosť ako prvá, naštartovala táto krajina masívne dodávky zdravotníckeho a hygienického vybavenia a stáva sa v tejto oblasti exportným hegemonom (Bachulska, 2020). Krajine sa darí mediálne budovať obraz zodpovedného partnera, keď už ani Vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, španiel Borrell, neváhal hovoriť o „*politike veľkorysosti*“ zo strany Pekingu (Borrell, 2020). Odhliadnuc od toho, že exportné odvetvie so zdravotníckym materiálom v súčasnosti v Číne prekvitá, krajina starostlivo buduje svoj obraz postavený na zdravotnícko-humanitárnej pomoci. Každé predávanie čínskej pomoci je sprevádzané politickým marketingom a akcentovaním čínskej veľkorysosti (pozri napr. predávanie čínskej pomoci BSK: Veľvyslanectvo Čínskej ľudovej republiky v Slovenskej republike, 2020). Obraz Číny je v kontexte zdravotnej diplomacie vykresľovaný prevažne pozitívne, ako humanitárnej záchrany, bez ohľadu na trhový charakter mnohých dodávok. Stačí sa pozrieť na mediálne pokrytie prvotných dodávok zdravotníckeho materiálu na boj s pandemiou (TA3, 2020). V porovnaní s pomocou v rámci EÚ je však čínska pomoc zanedbateľná, a v mnohých prípadoch je aj kvalita dodávok otázna (Aktuality, 2020a). Napriek tomu, Čína v kombinácii s WHO a EÚ dopĺňa základné vektory zdravotnej diplomacie Slovenskej republiky.

V nadväznosti na voľnejšie pravidlá počas letných mesiacov zažívame podľa odborníkov nástup „druhej vlny“ pandémie (Graf 1), t.j. opätovného nárastu pozitívnych prípadov. Od začiatku uvoľňovania opatrení prvej vlny vláda v kontexte narastajúcich zistených prípadov vírusu pristupuje k zavádzaniu nových opatrení a vyhláseniu núdzového stavu a opätovného uzatvárania ekonomiky (Úrad Vlády Slovenskej republiky, 2020). Situácia sa v súčasnosti vyvíja veľmi dynamicky a evidujeme exponenciálny nárast detegovaných prípadov ochorenia COVID-19. Súčasná vláda má na základe úspechov z jari 2020 predstavu o opatreniach, ktoré sú úspešné, a ktoré už nie. Príčiny úspechu Slovenska počas prvej vlny sme identifikovali dve; zavedenie skorých opatrení počas relatívne plynulého odovzdania moci od jednej vlády k druhej, a celospoločenská akceptácia ochorenia COVID-19 ako generačného ohrozenia. Hoci miera ochoty akceptovať štátom nariadené proti-pandemické opatrenia graduálne klesá, stále je kľúčovým faktorom prizvukovanie nebezpečenstva prebiehajúcej pandémie medzi politickými, ale aj intelektuálnymi elitami. Spochybňovanie koronavírusu, ako to bolo v prípade Spojených štátov (prezident Trump) alebo Brazílie (prezident Bolsonaro), je v kontexte Slovenskej republiky marginalizované. Nezanedbateľná je aj integrácia Slovenska v rámci komplexnej siete zdravotnej diplomacie. Základné vektory; WHO, EÚ a Čína; sú kľúčovým predpokladom zvládnutia aj druhej vlny pandémie. Dôležitá bude avšak aj rola médií v prípade zvyrazňovania úlohy EÚ voči marketingovo zručnejším aktérom, ako je Peking.

3 Prístup k riešeniu krízy spojenej s pandémiou COVID-19 v Brazílii

Brazília je v súčasnosti po Spojených štátoch amerických a Indii celosvetovo treťou najviac postihnutou krajinou koronavírusom (BBC, 2020b). Brazília potvrdila vyše 4 milióny 927 tisíc nakazených vírusom a 146 675 úmrtí na COVID-19 k 8.10. 2020 (WHO, 2020). Celkový počet nakazených koronavírusom začal výraznejšie stúpať od mája 2020 (graf 2). 5.3.2020 oznámili úrady prvý prípad, ktorý nebol importovaný zo zahraničia (CNN, 2020).

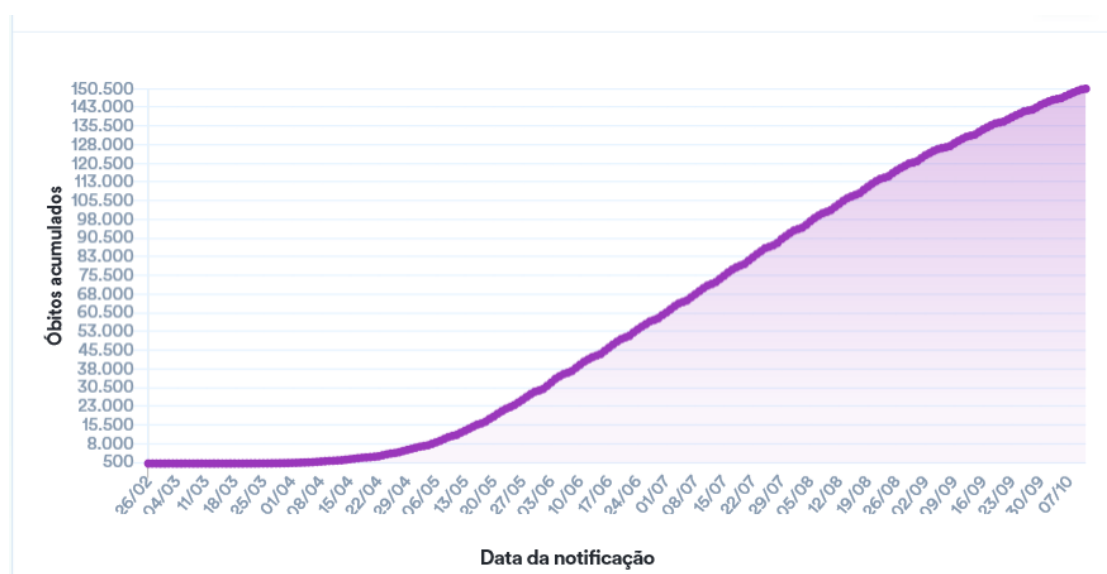
Graf 2: Potvrdené prípady v Brazílii podľa týždňov



Zdroj: <https://covid19.who.int/region/amro/country/br>

Prvé úmrtie na území Brazílie na ochorenie COVID-19 bolo detekované 17.3.2020 v štáte São Paulo (CNN, 2020). Úmrtnosť rástla vysokým tempom, v apríli krajina prekročila hranicu 5 tisíc mŕtvych, na začiatku mája 10 tisíc a na konci mája už 25 tisíc úmrtí (graf 3). Vrchol prírastkov nových prípadov úmrtí na COVID-19 sa zaznamenal počas letných mesiacov (Ministerio de Saude, 2020).

Graf 3: Úmrtia spôsobené ochorením COVID-19 na území Brazílie, kumulatívne

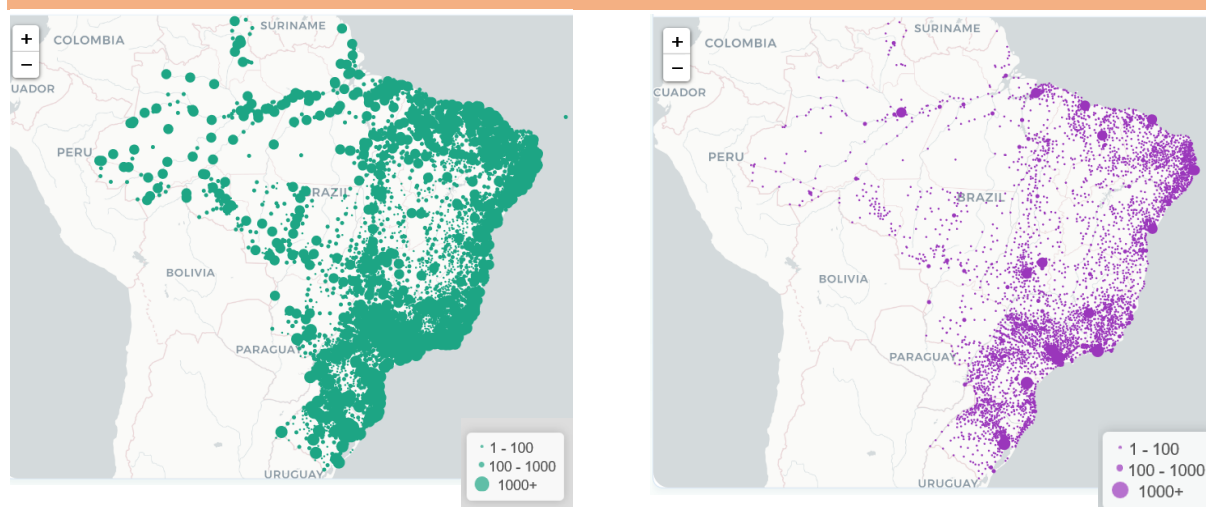


Zdroj: <https://covid.saude.gov.br/>

Najviac prípadov výskytu aj úmrtí spôsobených COVID-19 v absolútnych číslach sa zaznamenalo v juhovýchodnom a severovýchodnom regióne (Ministerio de Saude, 2020) (obr.1). Druhý menovaný región trpí nedostatočnou infraštruktúrou a prístupom k zdravotnej starostlivosti (MZVaEZ, 2020), čo situáciu výrazne zhoršuje. Po prepočítaní vyššie uvádzaných ukazovateľov na 100 tisíc obyvateľov k najviac postihnutým regiónom zaradujeme severný a stredozápadný, málo rozvinuté regióny s poddimenzovanou infraštruktúrou a zdravotnou starostlivosťou. V štáte Roraima je výskyt ochorenia na 100 tisíc obyvateľov najvyšší v celej krajine (Ministerio de Saude, 2020), pričom ide o štát s najnižšou hustotou osídlenia a s najvyšším podielom indiánskeho obyvateľstva. Predpokladá sa, že práve zdravotníci vyslaní do amazonského regiónu spôsobili nákazu domorodého obyvateľstva. V urbanizovanej časti krajiny sú najviac ohrození a postihnutí COVID-19 práve obyvatelia s najnižším príjmom, obyvatelia chudinských častí miest, favel (The New York Times, 2020).

Práve aktuálna situácia v oblasti verejného zdravia poukazuje na tradičné problémy Brazílie a prehľbuje ich (vysoká nerovnosť, rozdiely medzi regiónmi a jednotlivými skupinami obyvateľstva).

Obrázok 1: Potvrdené prípady a úmrtia v regiónoch Brazílie



Prameň: <https://covid.saude.gov.br/>

Po prvom prípade úmrtia, ktorý bol vyhodnotený ako nie importovaný zo zahraničia, začali guvernéri jednotlivých štátov zavádzať dištančné opatrenia a uzatvárať podniky. V marci boli uzatvorené pozemné hranice a zrušené medzinárodné lety (CNN, 2020). Postupne sa zaviedli na federálnej úrovni finančné programy na pomoc obyvateľstvu postihnutého stratou zamestnania, príjmu kvôli COVID-19.

Postoj prezidenta Jaira Bolsonaro vyvoláva kritické ohlasy za nedostatočné opatrenia proti šíreniu vírusu a uprednostňovanie ekonomických záujmov krajiny, čo bolo v rozpore s názormi guvernérov štátov Brazílie, ktorí nariadili nosenie ochranných rúšok a obmedzenie pohybu (BBC, 2020). Prezident Bolsonaro viackrát reagoval na vzniknutú situáciu kontroverzne. Koronavírus



označil za obyčajnú chrípku (EURONEWS, 2020), vyzýval občanov, aby sa vrátili k bežnému spôsobu života, navštevovali obchody, obchodné centrá a podporoval ekonomickú aktivitu v Brazílii (The Conversation, 2020). Kontroverzné je aj jeho vyjadrenie, že *každý musí na niečo umrieť a že nevie robiť zázraky* (CNN, 2020). Sám prezident Bolsonaro navštevoval verejné udalosti (The New York Times, 2020), nedodržiaval dištančné opatrenia ani povinnosť zakrývať si dýchacie cesty. V júni mu súd ustanovil povinnosť nosiť ochranné rúško na verejnosti (BBC, 2020a). Prezident bol za svoje správanie kritizovaný guvernérmi štátov (CNN, 2020), medzinárodným spoločenstvom a predovšetkým brazílskou verejnosťou, čo vyústilo do protestov. Samozrejme, odpoveďou protestov oponentov Bolsonaro sú protesty jeho prívržencov, ktorých Bolsonaro zvykol podporovať aj osobne.

V nadväznosti na nejednotnosť vyhlásení guvernérov brazílskych štátov a prezidenta krajiny spoločne s rýchlou výmenou 3 ministrov zdravotníctva sa dá situácia v Brazílii považovať za politickú a diplomatickú krízu. Po odvolaní pôvodného ministra zdravotníctva Luiza Henrique Mandettu (BBC, 2020c), rezignácii Nelsona Teicha po mesiaci vo výkone (Savarese, 2020) je súčasným ministrom Eduardo Pazuello, vojenský generál, ktorého prínos a politika v oblasti verejného zdravia je v súčasnosti otázna. Predchádzajúci ministri, povolaním lekári, vyjadrovali aj dodnes vyjadrujú negatívny postoj k názorom prezidenta Bolsonaro na situáciu ohľadom ochorenia COVID-19 (nosenie ochranných pomôcok, dištančné opatrenia, príliš rýchle otváranie nie kľúčových odvetví).

Vo vzniknutej situácii sa ako kľúčový ukázal postoj verejných činiteľov, ktorý sa dá označiť za nejednotný a chaotický, čo viedlo k nedodržiavaniu preventívnych opatrení (nosenie rúšok, obmedzenie sociálneho kontaktu a dištančné opatrenia) obyvateľmi krajiny. Celková situácia vedie ku kríze v spoločnosti (verejné demonštrácie, nedôvera k verejným činiteľom).

Súčasný postoj brazílskeho prezidenta Bolsonaro v oblasti zdravotnej diplomacie je odlišný od pozície brazílskych predchádzajúcich prezidentov, Cardoso a da Silva, ktorí presadzovali aktívny prístup k výzvam v oblasti zdravia. Počas Cardosovej vlády sa schválil zákon, ktorý zaručoval poskytovanie bezplatných liekov pre HIV pozitívnych a zaviedli sa preventívne kampane na predchádzanie vzniku choroby. Podľa vtedajšieho riaditeľa programu OSN pre AIDS Petra Piota bola Brazília tzv. vzorovou krajinou v boji proti AIDS (Goméz E. J., 2009). Jeho nástupca, da Silva, uskutočnil v oblasti diplomacie ešte viac prínosov, a to v ekonomickej, kultúrnej aj zdravotnej diplomacii. Počas da Silvovej vlády sa zaznamenal prínos najmä v rámci kooperácie Juh-Juh. Za jednu z priorít v oblasti (aj zdravotnej) diplomacie sa považuje najmä rozvoj vzťahov so subsaharskými štátmi, s ktorými sa Brazília spoločne s ostatnými juhoamerickými štátmi stretávala na najvyššej úrovni v rámci Africa South Summit. Napriek dominancii ekonomickej a kultúrnej diplomacie Brazílie na medzinárodnej scéne, zdravotná diplomacia predstavuje dôležitý míľnik v diplomacii Brazílie. V rámci da Silvovej administratívy sa začala aktívne presadzovať spolupráca s africkými krajinami v zdravotníckej oblasti. Brazília po oficiálnej návšteve da Silvu v Mozambiku v roku 2004 investovala do vybudovania farmaceutického laboratória v tejto krajine. Zároveň, poskytnúť know how africkým krajinám v boji proti AIDS (Goméz E. J., 2009). Uvádzané aktivity považujeme za vhodne nastavené nástroje mäkkej diplomacie, ktorá bola determinantom zahraničnej politiky Brazílie počas da Silvovho pôsobenia v prezidentskej funkcii. Za vyššie uvedené úspechy získal da Silva pozitívny ohlas na medzinárodnej scéne v oblasti zdravotnej diplomacie. Napriek úspechom



priniesla spolupráca Brazílie s Afrikou kontroverzné hodnotenia. Pre niektorých, vrátane vtedy vládnucej Strany pracujúcich (PT) a samotného prezidenta da Silvu, išlo o dôkaz solidarity v rámci sociálnej politiky PT. Naopak, oponenti kritizovali Juh-Juh kooperáciu ako stratu času a peňazí, a niektorí označovali túto politiku ako *soft imperialismus* (Visentini, P. F., 2009). Predchádzajúca prezidentka Rousseff zaviedla program *Mais Médicos*, ktorého cieľom bolo zvýšenie počtu lekárov v chudobných oblastiach, napríklad vo vnútrozemí a na predmestiach miest. Program je dodnes v platnosti (*Mias Médicos*, 2020).

Súčasná nezvládnutá politika v oblasti zdravia a rýchle otváranie služieb a pláží vyvoláva obavy z „druhej vlny“ pandémie v Brazílii. Podľa odborníkov môže ísť o dramatický nárast počtu pozitívnych a zároveň úmrtí. Tiež poukazujú na skutočnosť, že sa netestuje dostatočne, čo vedie k špekuláciám, že reálny počet nakazených koronavírusom je v krajine oveľa vyšší (REUTERS, 2020). Zdravotná diplomacia Brazílie stráca svoj význam na medzinárodnej scéne, a tým Brazília znižuje aj svoj diplomatický vplyv na koalíčné krajiny v rámci Juh-Juh kooperácie. Úspechmi Brazílie v súčasnej situácii sú finančné programy pre obyvateľov Brazílie a testovanie vakcín proti koronavírusu, čím sa podieľajú na medzinárodnej spolupráci v boji proti pandémii (Global Times, 2020). Podľa najnovších správ sa však opäť ukazuje diskrepancia medzi postojom prezidenta a guvernérmi štátov. Prezident Bolsonaro totiž koncom októbra 2020 nepodporil nákup vakcín proti koronavírusu CoronaVac od čínskej spoločnosti, ktorá vykonávala klinické testy vakcín práve v štáte Sao Paulo. Nákup vakcín avizoval brazílsky minister zdravotníctva iba deň pred sabotovaním zo strany prezidenta. Zároveň, sa vo vzniknutej situácii zobrazuje rozkol medzi postojom prezidenta Bolsonaro a jeho oponentom guvernérom štátu Sao Paulo Joaom Doriaom, ktorý je od začiatku pandémie zástancom protiepidemiologických opatrení (Aktuality, 2020b).

POĎAKOVANIE

Príspevok vznikol v rámci projektu mladých učiteľov, vedeckých pracovníkov a doktorandov s názvom „Reflexia spoločenských zmien 21. storočia v dimenziách diplomacie“ č. I-20-102-00.

ZÁVER

Výskumný zámer predloženého príspevku bol dvojaký. Po prvé, našim cieľom bolo ozrejmiť koncept zdravotnej diplomacie, nakoľko sa tento v slovenskej odbornej literatúre takmer nevyskytuje. V nadväznosti na uskutočnený bibliografický rešerš konštatujeme, že neexistuje jednotná definícia pojmu zdravotná diplomacia. Aktivity spadajúce do tejto oblasti zahŕňajú medzinárodné rokovania o zdravotných otázkach, často v kontexte redukcie chudoby; aktivity zamerané na zvýšenie globálneho zdravia či snahy ukončiť pandémiu. Spadá sem i materiálna alebo personálna pomoc v čase epidémií či pandémií. Zároveň treba pripomenúť, že zdravotná diplomacia sa môže uskutočňovať na regionálnej i globálnej úrovni, pričom na daných aktivitách nie zriedka participuje množstvo rozličných aktérov.

Po druhé, intenciou nášho bádania bolo zodpovedať výskumnú otázku, ako sa Slovenská republika a Brazília zapájajú do globálnej zdravotnej diplomacie v súvislosti s prebiehajúcou pandémiou koronavírusu, a ako pristupujú k riešeniu pandémie na domácej úrovni, pričom sme uplatňovali komparatívny prístup. Konštatujeme, že prístup týchto dvoch krajín bol diametrálne



odlišný minimálne v dvoch dimenziách, smerom dnu a smerom navonok. Vychádzajúc zo všeobecne akceptovanej premisy ohľadom poddimenzovanosti slovenskej zdravotníckej infraštruktúry, podstatná a kľúčová časť slovenskej politickej elity, primárne exekutíva na čele s premiérmi Pellegrinim a Matovičom, podporovala epidemiologické odporúčania rôznych ad hoc expertných skupín a odborníkov z WHO. Na druhej strane, v Brazílii evidujeme konštantné podkopávanie epidemiologických odporúčaní a zľahčovanie novovzniknutej situácie zo strany prezidenta Bolsonaro. Navonok vystupuje Brazília paradoxne izolovanejšie, bez logickej kooperácie v rámci regionálnych zoskupení. V prípade EÚ sme síce spomínali, že súbor zdravotných politík je vo výlučnej kompetencii členských štátov, no ako sme neskôr preukázali, existujúce technokratické a expertné štruktúry v rámci únie umožnili relatívne promptnú odpoveď v kontexte sprostredkovania zdravotníckeho vybavenia a pomoci proti ochoreniu COVID-19, ako i v prípade sanovania sociálnych a hospodárskych škôd vychádzajúcich z pandémie. Slovenská republika významným spôsobom benefitovala zo vzájomnej kooperácie medzi členskými štátmi únie, najmä však s krajinami Vyšehradskej skupiny a susedným Rakúskom.

V prípade zdravotnej diplomacie by sme akcentovali primárne internacionálny faktor. Ako môžeme vidieť na eskalujúcej situácii v súčasnosti, vnútroštátne opatrenia bez medzištátnej kooperácie sú efektívne nanajvýš minimálne. Slovenská republika aj napriek úspechu z prvej vlny čelí narastajúcim počtom pozitívne infikovaných občanov s ochorením COVID-19, bez ohľadu na opatrenia, ktoré boli prijaté vládou a Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. V danom momente je zdravotná diplomacia poslednou inštanciou a to dominantne medzi členskými štátmi EÚ. Priestor pre zdravotnícku diplomáciu vnímame v podobe zabezpečovania zdravotníckeho a proti-epidemiologického vybavenia a personálu, slobodnej výmeny informácií ohľadom účinností jednotlivých opatrení a know-how v procese vývoja vakcíny a liekov proti ochoreniu COVID-19.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ADAMS, V. – NOVOTNY, T. E. – LESLIE, H. 2008. Global Health Diplomacy. In *Medical Anthropology*. ISSN 0145-9740, 2008, vol. 27, no. 4, p. 315-323.

AKTUALITY. 2020a. Koronavírus: Saková kúpila milión zbytočných a predražených testov, 9 miliónov eur pôjde do Dunaja, tvrdí Matovič. In *Aktuality*. [online]. 28.3.2020, [cit. 04-10-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.aktuality.sk/clanok/776466/koronavirus-sakova-kupila-milion-zbytocnych-a-predrazenych-testov-9-milionov-eur-pojde-do-dunaja-tvrdi-matovic/> >.

AKTUALITY. 2020b. Koronavírus: Brazílsky prezident zrušil vakcíny z Číny: Nebudeme pokusnými králikmi. In *Aktuality*. [online]. 22.10.2020, [cit. 04-11-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.aktuality.sk/clanok/832829/koronavirus-brazilsky-prezident-zrusil-vakciny-z-ciny-nejbudeme-pokusnymi-kralikmi/> >.

BACHULSKA, A. 2020. Amidst China's "mask diplomacy" in Europe, Beijing's global diplomatic offensive and local dynamics. In *Observer Research Foundation*. [online]. 03.4.2020, [cit. 04-10-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.orfonline.org/expert-speak/amidst-chinas-mask-diplomacy-in-europe-beijings-global-diplomatic-offensive-and-local-dynamics-64070/?fbclid=IwAR1rJpyCUEzyI6VQulo5SxXYIvQ2p3LMrcrmQIKAKW64yUTSJP0Wg0B W7Xg> >.



BAYAA, A. A. 2020. Global Health Diplomacy and the Security of Nations Beyond COVID-19. In E-International Relations. [online]. 2020, [cit. 15-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.e-ir.info/2020/05/22/global-health-diplomacy-and-the-security-of-nations-beyond-covid-19/>>.

BBC. (2020a): Brazil's Jair Bolsonaro ordered to wear mask in public In: BBC. [online]. 23.06.2020, [cit. 12-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53154890>>.

BBC. (2020b): Covid: Brazil's coronavirus cases pass five million. In: BBC. [online]. 8.10.2020, [cit. 08-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-54447346>>.

BBC. (2020c): Coronavirus: Bolsonaro fires health minister over pandemic response. In: BBC. [online]. 16.04.2020, [cit. 12-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52316150>>

BORRELL, J. 2020. EU HRVH Josep Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating. In EEAS. [online]. 24.3.2020, [cit. 04-10-2020]. Dostupné na internete: <https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-josep-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en>.

BRATISLAVSKÝ KRAJ. 2020. Bratislavská župa kvôli koronavírusu prerušuje vyučovanie na stredných školách. In Bratislavský kraj. [online]. 8.3.2020, [cit. 02-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://bratislavskykraj.sk/bratislavska-zupa-kvoli-koronavirusu-prerusuje-vyucovanie-na-strednych-skolach/>>.

DODDS, K. et al. 2020. The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis. In Territory, Politics, Governance. ISSN 2162-2671, 2020, vol. 8, no. 3, p. 289-298.

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. 2020. About Us. In European Centre for Disease Prevention and Control. [online]. 5.10.2020, [cit. 03-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.ecdc.europa.eu/en>>.

EUROPEAN COMMISSION. 2020. EU Health Politycy. In European Commission. [online]. 5.10.2020, [cit. 03-10-2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/health/policies/overview_en>.

EUROPEAN COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2020. 10 things the EU is doing to fight COVID-19. In Consilium.europa. [online]. 21.9.2020, [cit. 04-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/10-things-against-covid-19/>>.

EURÓPSKA KOMISIA. 2020. Návrh VYKONÁVACIE ROZHODNUTIE RADY, ktorým sa Slovensku poskytuje dočasná podpora podľa nariadenia Rady (EÚ) 2020/672 na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii v dôsledku výskytu ochorenia COVID-19. In eur-lex.europa. [online]. 24.8.2020, [cit. 03-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0462&from=FR>>.



GLOBAL TIMES. (2020): Brazil eagerly awaits China-developed COVID-19 vaccine as infections reach 5 million. In: Global Times. 9.10.2020. [cit. 19-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.globaltimes.cn/content/1202960.shtml>>

GOMÉZ E. J. (2009): Brazil's Blessing in Disguise. In: Foreign Policy. [online]. [Citované 12-10-2020] Dostupné na internete: <<https://foreignpolicy.com/2009/07/22/brazils-blessing-in-disguise/?fbclid=IwAR1fG4SPaTbbVwPOViodD8Xq0j8W0O9I5EX8Q78kgO6xZLghfsXTQ-SsWYk>>

CHATTU, V. K. – CHAMI, G. 2020. Global Health Diplomacy Amid the COVID-19 Pandemic: A Strategic Opportunity for Improving Health, Peace, and Well-Being in the CARICOM Region – A Systematic Review. In Social Sciences. ISSN 2076-0760, 2020, vol. 9, no. 5, p. 88.

CHAUHAN, K. 2020. COVID-19: Health Diplomacy is the way out. In Modern Diplomacy. [online]. 2020, [cit. 19-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://modern diplomacy.eu/2020/07/14/covid-19-health-diplomacy-is-the-way-out/>>.

In: Euronews. [online]. 08.06.2020, [cit. 12-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.euronews.com/2020/06/08/analysis-look-at-brazil-leadership-matters>>

KATZ, R. et al. 2011. Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization. In The Milbank Quarterly. A Multidisciplinary Journal of Population Health and Health Policy. ISSN 1468-0009, 2011, vol. 89, no. 3, p. 503-523.

KELLY, L. 2020. Immediate and longer-term impacts of Covid-19 on geopolitics in East Africa. Helpdesk Report. In Knowledge, evidence and learning for development. [online]. 2020, [cit. 20-10-2020]. Dostupné na internete: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15548/846_East_Africa_geopolitics.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

KORONA.GOV. 2020. Koronavírus a Slovensko. In Korona.gov. [online]. 5.10.2020, [cit. 02-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://korona.gov.sk/>>.

LEE, K. – SMITH, R. 2011. What is 'Global Health Diplomacy'? A Conceptual Review. In Global Health Governance, vol. 5, no. 1.

MAIS MÉDICOS. (2020) Programa Mais Medicos. [online]. [cit. 19-10-2020]. Dostupné na internete: <<http://maismedicos.gov.br/>>

MCCAFFREY, D. (2020): Analysis: Brazil and its lack of leadership amid COVID-19 crisis

MINISTERIO DE SAUDE (2020): Coronavirus Brasil. [online]. [Citované 09-10-2020] Dostupné na internete: <<https://covid.saude.gov.br/>>

MZVaEZ. (2020): Brazília - opatrenia proti šíreniu COVID-19. In: MZVaEZ. [online]. [Citované 04. 07. 2020.] Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/cestovanie_a_konzularne_info/detail/-/asset_publisher/Iw1ppvnScIPx/content/brazilia-opatrenia-proti-sirenium-covid-1?_101_INSTANCE_Iw1ppvnScIPx_redirect=%2Fcestovanie_a_konzularne_info%2Foznamy_a_upozornenia_pred_cestovanim>



NEMEC, J. 2020. Government transition in the tie of the COVID-19 crisis: Slovak case. In International Journal of Public Leadership. ISSN 2056-4929, 2020.

PREZIDENT. 2020. Prezidentka vymenovala vláda Igora Matoviča. In Zuzana Čaputová prezidentka Slovenskej republiky. [online]. 21.3.2020, [cit. 02-10-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.prezident.sk/article/prezidentka-vymenovala-vladu-igora-matovica/> >.

REAUTERS. (2020): Brazil's Rio risks second wave of COVID-19 with ill-timed reopening. In: Reuters. [online]. 16.09.2020, [cit. 19-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-brazil-rio/brazils-rio-risks-second-wave-of-covid-19-with-ill-timed-reopening-idUSL1N2GC240>>

SAVARESE, M. (2020): Brazil's health minister resigns after one month on the job. In: AP. [online]. 08.06.2020, [cit. 12-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://apnews.com/article/729da82871a16713030d6e884323412>>

SERHAN, Y. 2020. Lessons From Slovakia – Where Leaders Wear Masks. In the Atlantic. [online]. 13.5.2020, [cit. 02-10-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/05/slovakia-mask-coronavirus-pandemic-success/611545/> >.

TA3. 2020. V Bratislave pristáli lietadlá z Číny. Priniesli rýchlotesty a rúška. In TA3. [online]. 28.3.2020, [cit. 04-10-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.ta3.com/clanok/1179601/v-bratislave-pristali-lietadla-z-ciny-priniesli-rychlotesty-a-ruska.html> >.

THE CONVERSATION. (2020): Just like Trump, Brazil's Bolsonaro puts the economy ahead of his people during coronavirus. In: The Conversation. [online]. 20.4.2020, [cit. 12-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://theconversation.com/just-like-trump-brazils-bolsonaro-puts-the-economy-ahead-of-his-people-during-coronavirus-136351>>.

THE NEW YORK TIMES. (2020): Coronavirus in Brazil: What You Need to Know. In: The New York Times. [online]. 9.10.2020. [Citované 09-10-2020.] Dostupné na internete: <https://www.nytimes.com/article/brazil-coronavirus-cases.html>

TREND. 2020. Krajčí: Rúška pre všetkých majú efekt ako očkovanie. In TREND. [online]. 15.3.2020, [cit. 03-10-2020]. Dostupné na internete: < <https://www.trend.sk/spravy/krajci-ruska-pre-vsetkych-maju-efekt-ako-ockovanie> >.

ÚRAD VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2020. COVID-19: Závery zo zasadnutia Bezpečnostnej rady SR. In UZVSR. [online]. 27.2.2020, [cit. 01-10-2020]. Dostupné na internete: < https://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=4050:covid-19-zavery-zo-zasadnutia-bezpenostnej-rady-sr&catid=250:koronavirus-2019-ncov&Itemid=153 >.

ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2020. Premiér: Núdzový stav je nástroj potrebný na ochranu života a zdravia. In Vlada.gov. [online]. 30.9.2020, [cit. 03-10-2020].



2020]. Dostupné na internete: < <https://www.vlada.gov.sk//premier-nudzovy-stav-je-nastroj-potrebnny-na-ochranu-zivota-a-zdravia/> >.

VALENZA, D. 2020. The Irresistible Rise of Health Diplomacy: Why Narratives Matter in the Time of COVID-19. In United Nations University. [online]. 2020, [cit. 11-10-2020]. Dostupné na internete: <<http://cris.unu.edu/health-diplomacy-narratives>>.

VANDERSLOTT, S. – MARKS, T. 2020. Health diplomacy across borders: the case of yellow fever and COVID-19. In Journal of Travel Medicine. ISSN 1708-8305, 2020, vol. 27, no. 5, p. 1-3.

VELVYSLANECTVO ČÍNSKEJ ĽUDOVEJ REPUBLIKY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE. 2020. Veľvyslanec SUN Lijie odovzdal predsedovi Bratislavského samosprávneho kraja humanitárnu pomoc z Číny. In Chinese embassy. [online]. 25.4.2020, [cit. 04-10-2020]. Dostupné na internete: < <http://sk.chineseembassy.org/slo/sgxx/xwdt/t1773273.htm> >.

VERMA, R. China's 'mask diplomacy' to change the COVID-19 narrative in Europe. Policy Brief. In Asia Europe Journal. 2020, vol. 18, p. 205-209.

VISENTINI, P. F. (2009): Prestige diplomacy, southern solidarity or "soft imperialism"? Lula's Brazil-Africa relations. s. 1-10.

WALKER, S. – SMITH, H. 2020. Why has eastern Europe suffered less from coronavirus than the west? In the Guardian. [online]. 5.5.2020, [cit. 03-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.theguardian.com/world/2020/may/05/why-has-eastern-europe-suffered-less-from-coronavirus-than-the-west> >.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. (2020): Brazil. In: WHO. [online]. [Citované 08-10-2020.] Dostupné na internete: <<https://covid19.who.int/region/amro/country/br>>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020a. Pneumonia of unknown cause – China. In WHO. [online]. 5.1.2020, [cit. 01-10-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/> >.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020b. COVID-19 virtual press conference - 15 April, 2020. In WHO. [online]. 15.4.2020. [cit. 03-10-2020]. Dostupné na internete: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-15apr2020.pdf?sfvrsn=1b9ed28d_2 >.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020c. Health diplomacy. [online]. 2020, [cit. 09-10-2020]. Dostupné na internete: <<http://www.emro.who.int/health-topics/health-diplomacy/index.html>>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020d. Global health needs global health diplomacy. [online]. 2020, [cit. 11-10-2020]. Dostupné na internete: <<http://www.emro.who.int/health-topics/health-diplomacy/about-health-diplomacy.html>>.



EURÓPSKA ZELENÁ DOHODA V KONTEXTE CELOSPOLOČENSKÝCH ENVIRONMENTÁLNYCH VÝZIEV

Róbert Király³⁷

Abstract

The aim of the contribution is to analyse the European Green Deal in the context of contemporary and future environmental challenges for society. The 'Green Deal' is considered by many specialists to be an ambitious plan which should result in Europe becoming the first climate-neutral continent by 2050. In our work we use the data and the thoughts of a diverse selection of environmentalists as also data directly from the European ecological convention, which has been a primary source for our research. The goal of our contribution is to determine, on the basis of the information gathered, the extent to which this document is, or is not, adequate for resolving current and future environmental problems, and to confirm, or refute, the assumptions of some experts about whether the document is just another example of the political campaign of 'greenwashing'. We offer the reader an overview of the history of the Green Deal, whereby we evaluate how adequate it is by comparing the level of theoretical analysis in the document with the practical environmental problems that exist.

Key words: Green deal, EU, Climate, Protection , Deal.

ÚVOD

Európska zelená dohoda patrí medzi najambicióznejšie dokumenty v oblasti zelenej politiky nielen v Európe, ale i vo svete. Pod ťarchou čoraz silnejších dôsledkov globálnych klimatických zmien a ďalších environmentálnych záťaží, sú politické subjekty nútené otvárať a riešiť aj tzv. zelenú agendu. Zo strany verejnosti totiž vzniká čoraz silnejší tlak na presadzovanie tých riešení, ktoré v konečnom dôsledku znížia úroveň emisií skleníkových plynov, budú šetrné k zachovaniu prírodnej rozmanitosti či budú mať ozdravný efekt na všetky zložky životného prostredia, ktoré sú aktuálne v dôsledku antropologickej činnosti ohrozované. Sociálne, ekonomické a napokon aj zdravotné dôsledky krízy životného prostredia pociťujeme už v súčasnosti, pričom nečinnosť v tomto smere bude znamenať čoraz väčšie prehlbovanie aktuálnych problémov. Z toho dôvodu je dôležité, aby vznikali a následne sa realizovali politické rozhodnutia, ktoré nás postupne vyvedú z globálnej krízy.

Európska zelená dohoda je z toho dôvodu vítaným prvkom na politickej scéne, avšak jej dostatočnosť pre odvrátenie klimatického kolapsu je naprieč odborným i laickým diskurzom

³⁷ Mgr. Róbert Király, Filozofická fakulta, Prešovská univerzita, Ul. 17. novembra 1, 080 01, Prešov, E-mail: kiralyr001@gmail.com



sporná. Aj z toho dôvodu sme sa preto rozhodli analyzovať tento nadnárodný dokument, ktorý má za cieľ vytvoriť z Európy prvý klimaticky neutrálny kontinent. Postupne sa pozrieme na to, čo predchádzalo vzniku tzv. Green deal, aký je jej obsah a v komparácii s aktuálnymi a budúcimi environmentálnymi výzvami určíme mieru jej ambicióznosti, resp. dostatočnosti.

Počiatky vzniku Európskej zelenej dohody

Čo predchádzalo vzniku Európskej zelenej dohody? Parížska klimatická dohoda z roku 2015 aj napriek počiatočnému optimizmu nepriniesla požadované efekty. Dokonca v roku 2020 od nej odstúpili aj Spojené štáty americké, ktoré patria medzi najväčších svetových znečisťovateľov, resp. producentov emisií skleníkových plynov. Navyše, obrovské environmentálne záťaž v ďalších svetových mocnostiach, ako napr. v Rusku, Indii a Číne ukazujú, že Európska únia sa musí vydať vlastnou „zelenou“ cestou, ktorá bude príkladom a inšpiráciou pre ďalšie krajiny sveta. Táto idea sa však nerodila bezproblémovo a rozhodne nebola iniciatívou „zhora.“ Za súčasťou Green deal stáli – okrem dôsledkov klimatickej krízy – aj občianske organizácie a environmentálne hnutia, ktoré začali čoraz masívnejšie informovať verejnosť o dôležitosti tejto agendy. Niet pochýb o tom, že vedúcou organizáciou bola/je Fridays for Future švédskej teenagerky Greta Thunberg (Who, 2020; Kučera, 2019; USA, 2020).

Hnutie bolo oficiálne založené v roku 2018, pričom si veľmi rýchlo začalo budovať svoju reputáciu aj mimo švédskych hraníc, vrátane Slovenska. Medializácia a tlak verejnosti spôsobili aj nárast popularity u tých politických zoskupení, ktoré sa programovo zaviazali podporovať „zelené“ opatrenia. Tento fenomén sa pritom nepretavil len do mnohých volebných výsledkov v rámci národných štátov, ale aj v rámci volieb do Európskeho parlamentu 2019, z ktorých vzišla aj nová Európska komisia pod vedením Ursuly von der Leyen.

Eurovoľby 2019 a kreovanie Európskej komisie v kontexte vplyvu zelenej agendy

Volebná súťaž do Európskeho parlamentu 2019 nebola špecifická iba bojom proti nárastu populisticko-extrémistických a antieurópskych zoskupení, ale do veľkej miery bola ovplyvnená aj agendou ochrany životného prostredia. Množstvo kandidátov, resp. politických strán národných štátov zahrnuje do svojho predvolebného súťaženia aj záväzok presadzovania zelených tém. Ani Slovensko nebolo v tomto smere výnimkou, pričom dvaja zvolení kandidáti – Martin Hojsík a Michal Wiezik – sa aj v rámci svojej súkromnej profesie a občianskej činnosti venujú ekológii a životnému prostrediu (Mínich, 2019).

Z pohľadu eurovolieb môžeme hovoriť o úspechu zelených zoskupení. Politická skupina Zelení/ESA získala v 751 členom zastupiteľskom zbore 74 mandátov. Pre porovnanie s eurovoľbami 2014 môžeme vidieť relatívne silný nárast sympatií. Zelení/ESA v tomto období totiž získali iba 50 mandátov (Európsky, 2020; Results, 2014). Tému ochrany životného prostredia si však osvojili aj tradične silné európske zoskupenia ako ELS či S&D, čo len podčiarkuje akési vyústenie verejného tlaku na politických predstaviteľov, aby sa začali tejto agende intenzívnejšie venovať aj na európskej pôde.

Výsledkom eurovolieb nebolo len prerozdelenie kresiel v zastupiteľskom zbore, ale z volieb nepriamo vzišlo aj nové vedenie Európskej komisie, ktoré malo za úlohu predostrieť verejnosti svoje priority na najbližšie 5-ročné funkčné obdobie. Ako je nám známe, už terajšieho



expresdu EK Jeana-Claudea Junckera nahradila Nemka Ursula von der Leyen. Zmenami prirodzene prešlo aj zoskupenie eurokomisárov. Za agendu životného prostredia, rybolovu a oceánov sa stal zodpovedný Virginijus Sinkevičius (Litva), pričom bolo vytvorené aj kreslo tzv. výkonného podpredsedu pre Európsky ekologický dohovor, ktoré obsadil Frans Timmermans (Holandsko). Samozrejme agenda životného prostredia zasahuje aj do portfólií ďalších eurokomisárov (napr. zdravie a bezpečnosť potravín či poľnohospodárstvo), avšak pre účely nášho príspevku je najpodstatnejší práve Timmermans a Sinkievičius (Komisári, 2019).

Obaja vyššie menovaní spolu s Ursulou von der Leyen a celým odborným-administratívnym aparátom majú za úlohu komplexne vypracovať a presadiť v praxi tie opatrenia, ktoré radikálnym spôsobom zlepšia životné prostredie v Európe a prispievajú tak k boju proti klimatickým zmenám. V konečnom dôsledku tzv. Green deal je jednou zo šiestich priorit novej EK. Ako sa uvádza v ich stanovisku: „Zmena klímy a zhoršovanie stavu životného prostredia predstavujú existenčnú hrozbu pre Európu a svet. [...] Európska zelená dohoda je našim plánom na zabezpečenie udržateľnosti hospodárstva EÚ. To dosiahneme tak, že výzvy v oblasti klímy a životného prostredia premeníme na príležitosti vo všetkých oblastiach politiky a umožníme spravodlivú a inkluzívnu transformáciu pre všetkých“ (Európska, 2020).

Ochrana klímy však nie je prioritou iba von der Leyenovej kabinetu. Túto agendu vrátane tzv. energetickej únie a podpory nízkouhlíkového hospodárstva sme mohli badať aj v prioritách na roky 2014-2019, avšak výsledky realizácie tejto priority (aj napriek podpísaniu Parížskej klimatickej dohody z roku 2015) zostali ďaleko za očakávaniami verejnosti, pričom klimatická kríza a ďalšie environmentálne záťaž sa ešte väčšmi prehĺbili. Navyše von der Leyenová oveľa dôraznejšie a častejšie apeluje na presadzovanie zelenej agendy, pričom pozícia Timmermansa nám dáva malú nádej na to, že Európa bude v budúcnosti „zelenšia“. Je však Európsky ekologický dohovor dostačujúci? (Ekonomické, 2015).

Verejná mienka v porovnaní rokov 2014 a 2019 je v tejto téme oveľa odlišnejšia. Environmentálna osveta, mobilizácia občianskej spoločnosti, „zelené“ projekty, internetoví influenceri a pod. spôsobili vzrast popularity ochrany životného prostredia a tam, kde sa nachádza populárna téma, sa zväčša ukrývajú aj politické body. Pokiaľ bude verejnosť prísny kontrolórom dodržiavania Európskej zelenej dohody, tak môžeme byť svedkami úspešnejšej realizácie „zelených“ opatrení, než ako tomu bolo v období 2014-2019.

Európsky ekologický dohovor v kontexte súčasných a budúcich environmentálnych výziev

Dôsledky globálnych klimatických zmien a ďalších environmentálnych záťaží bezpochyby zasahujú aj európske krajiny. Tieto dôsledky majú následne vplyv na spoločnosť, zdravie aj ekonomiku jednotlivých štátov. Predovšetkým zdravie Európanov je neustále ohrozované znečistením ovzdušia, hlukom i klimatickými zmenami, ktoré súhrnne zapríčinia až 13 % všetkých úmrtí za rok. Na margo zistení zo správy Európskej environmentálnej agentúry sa vyjadril aj eurokomisár Sinkevičius: „Musíme pochopiť, že starostlivosťou o našu planétu nechráime len ekosystémy, ale aj náš život. EÚ je oddaná tomuto prístupu a s novou stratégiou biodiverzity, akčným plánom pre obehové hospodárstvo a inými pripravovanými iniciatívami sme na ceste k vybudovaniu odolnejšej a zdravšej Európy pre občanov Európy i mimo nej“ (EÚ, 2020).



Európska únia pripravuje rôzne plány, ktoré by zabránili celkovému klimatickému kolapsu. Zatiaľ je však v tomto úsilí relatívne sama. Štáty ako USA, Čína, Rusko, India a pod. zatiaľ nepristupujú k hrozbe klimatických zmien príliš seriózne. Americký prezident Donald Trump dokonca spochybňuje ich existenciu. Podcenenie tejto hrozby však môže byť našou osudnou chybou. Ako uvádza slovenský environmentálny filozof Richard Šťahel: „Ako najnebezpečnejšie sa ukazujú klimatické zmeny, pretože potenciálne môžu znamenať takú zmenu klimatických podmienok na globálnej úrovni, že ďalšia existencia priemyselnej civilizácie, prinajmenšom v súčasnej podobe a rozsahu, nebude možná“ (Šťahel, 2019, s. 59).

Volanie odbornej obce však od 20. storočia – kedy sa ohrozenie zdravia životného prostredia začalo brať seriózne aj v politických kruhoch – doposiaľ nevedlo k takým opatreniam, ktoré by uspokojili „zelené“ mimovládne organizácie a odbornú obec. Naopak došlo k ešte razantnejšiemu nárastu emisií skleníkových plynov, pokračuje masívne vymieranie rastlinných i živočíšnych druhov, dochádza k obrovskej deforestácii, vysušovaniu mokradí či znečisťovaniu všetkých zložiek prírody. Európska komisia pod vedením von der Leyen preto prišla s cieľom vytvoriť z Európy prvý klimaticky neutrálny kontinent do roku 2050, pričom vo svojom tohtoročnom (t. j. 2020) prejave o stave Únie zvýšila úroveň zníženia emisií zo 40 % na 55 % v komparácii s hodnotami pred roka 1990. Európsky parlament dokonca odhlasoval až 60 % zníženie emisií do roku 2030. K týmto ambicióznym cieľom má prispieť aj Európsky ekologický dohovor (Rozprava, 2020; Európsky, 2020a).

Zelená dohoda je navrhovaná ako nová stratégia rastu Únie. Klimatická neutralita má mať pozitívne dopady aj na ekonomiku, nakoľko ekologické a moderné hospodárstvo má byť zároveň zdrojovo efektívnym a konkurencieschopným partnerom pre našich mimoeurópskych susedov. Lídri EÚ aj z toho dôvodu chcú byť lídrami boja proti zmene klímy, nakoľko to môže do veľkej miery prispieť aj k naštartovaniu našej ekonomiky, ktorá aj pred pandémiou ochorenia COVID-19 nezaznamenávala výrazný rast. Green deal má tak svoje opodstatnenie nielen v súvislosti s ozdravením životného prostredia, ale aj hospodárstva a zdravia našich občanov. V konečnom dôsledku o pozitívnom prínose zelenej ekonomiky hovoril aj bývalý člen administratívy exprezidenta USA Baracka Obamu, Van Jones. Ten v knihe „The Green Collar Economy“ okrem iného poukazuje na nutnosť ekologických opatrení v záujme zachovania planéty pre budúce generácie: „V zájmu záchrany nášho jediného domova ve vesmíru teď není čas couvat před velkými úkoly. Nelze se stahovat do sebe a připravovat se pro přežití v extrémních podmínkách, jak to dělají survivalisté, anebo utíkat od skutečnosti, jak to dělají eskapisté. Právě naopak. Toto je čas titánů, ne želv. Je třeba otevřít náruč, rozšířit horizonty a snít o velkých věcech. Velké problémy si žádají velkorysá řešení“ (Jones, 2011, s. 181).

Aké „veľkorysé“ riešenia plánuje Únia uskutočniť na presadenie cieľov z Green deal? Ide predovšetkým o nasledovné politiky:

1. Čistejšia energia – ide o využívanie a podporu alternatívnych zdrojov energie, ktoré by postupom času nahradili fosílna palivá. Tie patria medzi najväčšie zdroje emisií CO₂ na svete. Zároveň prostredníctvom ich spaľovania znižujeme kvalitu ovzdušia, pôdy a vodných zdrojov, pričom aj ich samotná ťažba spôsobuje obrovské škody na životnom prostredí.
2. Udržateľný priemysel – nielen energia, ale aj priemysel by sa mal pretransformovať „nazeleno.“ Ide predovšetkým o podporu obehového hospodárstva, podporu ekologických podnikov, či dekarbonizáciu, resp. modernizáciu energeticky náročných podnikov, ako napr. oceľiarne.



3. Výstavba a obnova – podpora zelenej architektúry, modernizácia budov, zvýšenie ich odolnosti proti zmenám klímy. Osobitná pozornosť sa má venovať obnove sociálneho bývania s cieľom pomôcť domácnostiam, ktoré majú ťažkosti s platením účtov.
4. Udržateľná mobilita – v rámci tejto politiky sa má zvýšiť úroveň podpory ekologickej dopravy, modernizácie verejnej dopravy, pomoci ľuďom presedlať z auta do verejnej dopravy.
5. Podpora biodiverzity prostredníctvom zníženia úrovne deforestácie, prípravy novej stratégie lesného hospodárstva a podpory biodiverzity v urbánnych i rurálnych oblastiach.
6. „Z farmy na stôl“ – podpora kvalitných a bezpečných európskych potravín, boj proti škodlivým pesticídom či boj proti potravinovým podvodom.
7. Odstraňovanie znečistenia všetkých zložiek životného prostredia (Európska, 2020).

Ak sa pozrieme na tieto čiastkové politiky v kontexte súčasných a aj budúcich environmentálnych záťaží, môžeme pozorovať, že ich praktická realizácia môže prispieť nielen k ozdraveniu klímy, ale aj k postupnému odstraňovaniu škôd na životnom prostredí. Na druhú stranu však niektoré mimovládne organizácie a odborná obec nepovažujú Európsku zelenú dohodu za revolučnú, ale skôr ako mix všeobecných politických sľubov. Napríklad, ako uviedla koordinátorka kampaní Greenpeace Slovensko, Katarína Juríková: „plán predsedníčky Európskej komisie Ursuly von der Leyen sľubuje riešenie klimatickej krízy a masívnej straty biodiverzity. Pod nánosom veľkých slov sú ukryté opatrné a najmä pomalé opatrenia. Klimatické ciele, ktoré navrhuje, sú príliš slabé a prichádzajú príliš pomaly. Je nevyhnutné, aby konkrétne opatrenia adresovali tie otázky výroby a spotreby, ktoré nás dohnali až na pokraj ekologického kolapsu“ (Európsky, 2019).

Koronavírusová pandémia nám však dala príležitosť priblížiť sa k cieľom nielen Parížskej klimatickej dohody, ale aj Green deal-u. Takzvaný Plán obnovy, ktorý obsahuje niekoľko miliardovú finančnú pomoc pre členské štáty EÚ, môže radikálnym spôsobom zmeniť náš priemysel, spôsob dopravy i ďalšie každodenné skutočnosti, ktoré negatívne vplyvajú na životné prostredie. Aj keď rozumieme námietkam mimovládnych ekologických organizácií, treba si uvedomiť, že Európska únia je spoločenstvo štátov, kde sa kompromisy často docielia len veľmi ťažko. Je zrejmé, že krajiny závislé na fosílnych palivách, ako napr. Poľsko, budú inak pristupovať k „zeleným“ témam, než napr. Škandinávia. Najmä z toho dôvodu tak nie je Green deal uspokojivý dokument, nakoľko ide o kompromis dvoch protistojacich strán. Ako však uvádza šéf Zastúpenia EK na Slovensku Ladislav Miko: „Členské štáty chápu, že ekologické opatrenia sú kľúčovými hnacími silami pre pracovné miesta a hospodársky rast a budú aj dôležitou súčasťou úsilia o hospodársku obnovu“ (Zelená, 2020).

Na druhej strane však dodáva, že budú potrebné bezprecedentné investície na transformáciu hospodárstva členských štátov EÚ. Bude to však investícia do budúcnosti, ktorá prinesie svoje pozitívne účinky (Zelená, 2020).

ZÁVER

Aj napriek relatívnemu optimizmu pri prijímaní Green deal-u je potrebné neustále vyvíjať nátlak na politických predstaviteľov, ale aj dôsledne kontrolovať dodržiavanie princípov tohto



dokumentu. Ide predovšetkým o občiansku iniciatívu, ktorá môže zmeniť celý európsky kontinent. Príležitostí k zmene už však nebudeme mať veľa. Hrozba klimatického kolapsu sa stáva čoraz reálnejšou a čo je najdôležitejšie – neodvratiteľnou. Je teda len na nás, či sa staneme len obyčajnými survivalistami snažiacimi sa adaptovať na nové klimatické podmienky, alebo odvrátíme hrozbu kolapsu a zachránime planétu pre budúce generácie. Zčať môžeme už od seba. V mnohých smeroch na to nie je potrebná žiadna politická iniciatíva, dokument či legislatíva.

Európska zelená dohoda teda má určite svoje opodstatnenie a snaží sa vyriešiť mnohé environmentálne problémy. To však reflektovala aj Parížska klimatická dohoda, ktorá sa postupne stáva historickým nesplneným reliktom. Európska únia však nedokáže sama tento boj vyhrať. Z tohto pohľadu je Green deal iba pomyselnou „náplastou“ na dôsledky krízy životného prostredia. Môže byť ale iniciátorom celkovej zmeny globálneho systému, ktorý túto situáciu spôsobil. V tomto kontexte sa preto stotožňujeme s myšlienkou českého environmentálneho filozofa Olega Sušu, ktorý v diele „Environmentální devastace a sociální destrukce“ uviedol: „civilizační rizika již nejsou v pravém smyslu nezamýšleným důsledkem a dysfunkcí, ale spíše ve stále větší míře systémovým důsledkem rozvoje celoplanetární, globální expanze a růstu moderní kapitalistické industriální technologické civilizace (Suša, O.; Štáhel, R., 2016, s. 61).

POUŽITÁ LITERATÚRA

Ekonomické priority Junckerovej komisie, 2015. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/linksdossier/ekonomicke-priority-junckerovej-komisie-000340/>

Európska zelená dohoda, 2020. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sk

Európsky klimatický predpis: EP požaduje zníženie emisií do roku 2030 o 60 %, 2020a. [online]. [2020-11-15]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/press-room/20201002IPR88431/europsky-klimaticky-predpis-ep-pozaduje-znizenie-emisii-do-roku-2030-o-60>

Európsky parlament 2019-2024, 2020. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/sk>

Európsky Zelený plán nie je dostatočný, upozorňuje Greenpeace, 2019. [online]. [2020-10-05]. Dostupné na internete: <https://www.aktuality.sk/clanok/748618/europsky-zeleny-plan-nie-je-dostatocny-upozornuje-greenpeace/>

EÚ chce vybudovať zdravšiu a odolnejšiu Európu, 2020. [online]. [2020-10-05]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/import/eu-chce-vybudovat-zdravsiu-a-odolnej/491883-clanok.html>

JONES, V., 2011. Zelená ekonomika. Jedno riešenie pro dva najpalčivejšie problémy našej doby. Praha; Vyšehrad. 224 s., ISBN 978-80-7429-032-9.

Komisári, 2019. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_sk

KUČERA, Š., 2019. *Trump ruší klimatickú dohodu* [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/531673-trump-rusi-klimaticku-dohodu/>



MINICH, F., 2019. *Noví europoslanci Hojsík a Wiezik: Slovensko potrebuje viac lesov a menej repky* [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://www.tyzden.sk/rozhovory/56008/viac-lesov-menej-repky/>

Results by country, 2014. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-introduction-2014.html>

Rozprava o stave EÚ 2020. Ako spraviť z Európy lepšie miesto, 2020. [online]. [2020-11-15]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/eu-affairs/20200910STO86855/rozprava-o-stave-eu-2020-ako-spravit-z-europy-lepsie-miesto>

SŤAHEL, R., 2019. *Pojem krízy v environmentálnom myslení*. Bratislava; IRIS, 192 s., ISBN 978-80-8200-038-5.

SUŠA, O.; SŤAHEL, R., 2016. *Environmentální devastace a sociální destrukce*. Praha; FILOSOFIA. 258 s., ISBN978-80-7007-452-7.

USA oficiálne odstúpili od parížskej klimatickej dohody, 2020. [online]. [2020-11-15]. Dostupné na internete: <https://www.teraz.sk/zahranicie/usa-oficialne-odstupili-od-parizskej/505334-clanok.html>

Who we are, 2020. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://fridaysforfuture.org/what-we-do/who-we-are/>

Zelená dohoda ostáva prioritou Komisie aj v koronakríze, 2020. [online]. [2020-10-05]. Dostupné na internete: <https://hnonline.sk/hn-special/2127193-ladislav-miko-z-europskej-komisie>



EURÓPSKA ÚNIA V BOJI PROTI DEZINFORMÁCIÁM O OCHORENÍ COVID-19

Emília MARIANČIKOVÁ³⁸

Abstract

The article presents a summary of current knowledge about combating disinformation as one of the important measures taken in response to the spread of the new disease COVID-19, which is currently a serious problem. Based on analysis of the European strategy documents adopted and evaluation reports, the fight against disinformation represents a joint effort by the individual institutions of the European Union. They mobilize various resources aimed at eliminating false or misleading information that can damage social cohesion or endanger public health. The conspiratorial perception of reality poses a long-term risk to the proper functioning of a democratic society, but during the COVID-19 pandemic it has raised doubts about the credibility of the decisions taken by key regional authorities and health organizations. The spread of disinformation, in particular through social networks and websites, can lead to lack of respect for the anti-epidemiological measures taken and risky behaviour, which in extreme cases includes elements of violence and hatred against certain ethnic or religious groups deemed responsible for the coronavirus pandemic. Thus by strengthening strategic communication, the European Union strives to convey accurate, demonstrably reliable information in the field of health, while at the same time highlighting the need for critical thinking in terms of distinguishing facts from disinformation or absolute fabrications. It also actively cooperates with various partners, online platforms etc., in order to eliminate the manipulation of public opinion. Ultimately, trust in democracy is required.

Key words: COVID-19, pandemic, European Union, misinformation

ÚVOD

Už niekoľko mesiacov ovplyvňuje vývoj celého sveta šírenie nákazy vírusu COVID-19. Straty na ľudských životoch, nevyhnutná kooperácia záchranných zložiek, prijaté náležité, poväčšine striktné opatrenia štátu na základe odporúčaní odborníkov z oblasti zdravotníctva, zmierňujúcich samotné šírenie koronavírusu, negatívne dopady na ekonomiku a celospoločenská nervozita predstavujú sprievodné javy tohto nového ochorenia. V týchto náročných časoch, kedy jednotlivci svojim správaním musia preukázať o čosi viac trpezlivosti, vzájomnej zodpovednosti, sociálnej súdržnosti a snahy ochrániť ohrozenejšie skupiny spoločnosti, sa verejnosť čoraz intenzívnejšie polarizuje. Dôvodom je šírenie dezinformácií a konšpiračných teórií, predovšetkým na sociálnych sieťach a rôznych spravodajských portáloch, ktoré môže výrazne ohroziť verejné zdravie. Nepochybne, táto rozsiahla vlna falošných a zavádzajúcich informácií, ktorým denno-denne čelíme, výrazne prispieva k vývoju vnútornej i zahraničnej politiky. Európska únia na čele s Európskou komisiou reflektuje aktuálny vývoj pandémie prerastajúcej do infodémie do jednotlivých opatrení, ktoré realizuje v koordinácii s členskými krajinami.

³⁸ Mgr. Emília Mariančíková, Inštitút politológie, Filozofická fakulta, Prešovská univerzita, Ul. 17. novembra 1. 080 01, Prešov, Slovenská republika, E-mail: emilia.mariancikova@smail.unipo.sk



Vychádza pri tom z rôznych dokumentov, prijatých s cieľom bojovať proti dezinformáciám v posledných rokoch.

Dezinformácie ako dlhodobý problém

Súčasná pandémia koronavírusu ohrozujúca zdravie jednotlivcov takmer na celom svete, je spojená s mnohými ďalšími negatívnymi sprievodnými javmi. Svetová zdravotnícka organizácia v tejto súvislosti hovorí o infodémii, pričom pojem používa na označenie stavu, kedy o probléme disponuje verejnosť veľkým množstvom informácií, čo sťažuje hľadanie jeho riešenia. V núdzovom stave zdravotníctva sa totiž môžu šíriť rôzne mylné informácie, dezinformácie či fámy, vytvárať zmätok a nedôveru medzi ľuďmi, a tak brániť efektívnej reakcii verejného zdravotníctva nevyhnutnej pre riešenie daného problému (WHO, 2020). Nový vírus je stále predmetom skúmania vedcov, ktorí na mnohé otázky súvisiace s jeho pôvodom, liečbou či rozsahom trvalých následkov nedisponujú jednoznačnou odpoveďou. To sa stáva živnou pôdou pre dezinformácie a konšpiračné teórie, prenikajúce prostredníctvom sociálnych sietí a rôznych spravodajských portálov do povedomia ľudí. Sociálna izolácia v dôsledku prijatých epidemiologických opatrení spôsobila zmeny v mediálnom správaní ľudí. Nárast pozornosti venovanej získavaniu informácií bola zaznamenaná predovšetkým v súvislosti s elektronickými médiami, teda televíziou, rozhlasom a internetom. Práve online svet v tomto čase ukazuje svoje negatívne stránky, na ktoré je potrebné okamžite reagovať. V nadväznosti na schválený akčný plán boja proti dezinformáciám z decembra 2018 sa európske inštitúcie rozhodli prijať koordinovanejšie opatrenia na zmiernenie rizík, ktorým čelia spoločnosti v súvislosti s pandemiou COVID-19. Vychádzajúc z európskych hodnôt a základných práv chce zabezpečiť posilnenie spolupráce medzi kľúčovými aktérmi ako sú verejné orgány, novinári, výskumníci, overovatelia faktov, online platformy a občianska spoločnosť, aby spoločne predchádzali šíreniu dezinformácií.

Prvým krokom v boji proti dezinformáciám bolo vytvorenie pracovnej skupiny East StratCom v rámci Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ). Tá vznikla už v roku 2015 na podnet Európskej rady so zámerom riešiť pretrvávajúce dezinformačné kampane zo strany Ruska. O rok neskôr bol prijatý spoločný rámec pre boj proti hybridným vojnám a pričom v roku 2018 naň nadviazalo spoločné oznámenie s názvom *Zvyšovanie odolnosti a posilňovanie spôsobilosti na riešenie hybridných hrozieb*. „Komisia vo svojom oznámení z apríla 2018 predstavila európsky prístup k boju proti šíreniu dezinformácií na internete, ktorého cieľom je podporovať transparentnejšie, dôveryhodnejšie a zodpovednejšie online prostredie. V oznámení sa navrhli opatrenia na boj proti dezinformáciám na internete a tie zahŕňajú samoregulačný celoeurópsky kódex postupov proti šíreniu dezinformácií, ktorý podpísali veľké online platformy a reklamný priemysel, ako aj podporu nezávislej siete overovateľov faktov“ (Európska komisia, 2018b).

Čo vlastne dezinformácie predstavujú a ako je možné ich odlišiť od relevantných informácií, sprostredkovaných tradičnými médiami? „Dezinformácie – t. j. preukázateľne nepravdivé alebo zavádzajúce informácie, ktoré sú vytvorené, prezentované a šírené na dosiahnutie hospodárskeho zisku alebo úmyselné zavádzanie verejnosti – narúšajú verejnú diskusiu, ohrozujú dôveru občanov v inštitúcie a médiá a dokonca destabilizujú demokratické procesy...“ (Európska komisia, 2018c). Nové digitálne technológie rozšírili dezinformácie ako nástroj politického vplyvu v online priestore, ktorý je síce ľahké narušiť, no ťažké obnoviť. V marci 2018 zverejnilo Spoločné výskumné centrum Európskej komisie štúdiu o falošných správach a dezinformáciách. Predložená analýza vychádzala zo spoločného chápania



dezinformácií ako fenoménu, ktorý presahuje pojem tzv. fake news – falošných správ. Dezinformácie tu zahŕňajú všetky formy nepravdivých, nepresných alebo zavádzajúcich informácií, ktoré sú navrhnuté, prezentované alebo propagované tak, aby zámerne spôsobovali verejné škody alebo boli ziskové. Zároveň nezahŕňajú vytváranie a šírenie nezákonného obsahu ako je hanobenie, nenávisťné prejavy, podnecovanie násilia, ku ktorým sa vzťahujú regulačné opravné prostriedky stanovené v rámci právnych predpisov Európskej únie či jej jednotlivých členských štátov. Šírenie dezinformácií môže byť pre občanov i spoločnosť ako celku škodlivé, pretože ohrozuje demokratické procesy vrátane integrity volieb a demokratické hodnoty formujúce verejné politiky v rôznych formách ako zdravotníctvo, veda, financie či iné (Európska komisia, 2018b). Podľa prieskumu Eurobarometra zverejneného taktiež v marci 2018 vyjadrilo 83 % respondentov názor, že falošné správy predstavujú hrozbu pre demokraciu, zvlášť ak ide o úmyselné dezinformácie zamerané na ovplyvňovanie volieb či prísťahovaleckú politiku. Viac ako tretina respondentov (37 %) tvrdila, že sa s falošnými správami stretáva každý deň alebo takmer každý deň a podľa ďalších 31 % sa to deje najmenej raz týždenne (Európska komisia, 2018a). Obava zo šírenia dezinformácií prostredníctvom rôznych, často rýchlo vznikajúcich i zanikajúcich online platforiem, ktoré majú vplyv na vnímanie reality ľudí a efektívne fungovanie demokracie bola i v súčasnosti stále je opodstatnená.

Pandémia a infodémia COVID-19

V súvislosti s infodémiou COVID-19 možno tvrdiť, že dezinformácie môžu mať vážne následky v podobe ignorovania oficiálnych zdravotných odporúčaní a rizikového správania, negatívne môžu ovplyvniť aj demokratické inštitúcie a spoločnosti, ale aj hospodársku a finančnú situáciu. Európska komisia (2020a) v spoločnom oznámení Európskemu parlamentu, Európskej Rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom *Boj proti dezinformáciám o ochoreni Covid-19 – Aké sú fakty* predložila niekoľko príkladov dezinformácií. Niektoré z nich sa týkajú zdravotnej starostlivosti napr. v súvislosti s dodržiavaním prísnejších hygienických opatrení, nosením rúška, ktoré nemá preventívne účinky pri nákuze, ale spôsobuje otravu CO₂, šírením nepravdivých informácií o tom, že koronavírus je nebezpečný len pre staršiu generáciu alebo že vakcinácia bude spojená s upravením DNA a otrávením. Ich obsah nemusí byť nevyhnutne nezákonný, no môže priamo ohroziť životy ľudí a vážne obmedziť úsilie o zamedzenie ďalšieho šírenia pandémie. Európska komisia však poukazuje aj na to, že konšpiračné teórie môžu viesť k verejnému násiliu a sociálnym nepokojom, napríklad v súvislosti so šírením COVID-19 prostredníctvom 5G sietí, kedy boli zaznamenané útoky na telekomunikačné veže. Znepokojivý nárast nenávisťných prejavov rasistického a xenofóbneho obsahu priniesol šírenie dezinformácií o tom, že za šírenie COVID-19 je zodpovedná určitá etnická alebo náboženská skupina. Známa je aj konšpiračná teória, že koronavírus spôsobili svetové elity s cieľom obmedziť rast obyvateľstva. Zaznamenané bolo aj zvýšenie počítačovej kriminality či rôzne podvody na spotrebiteľoch týkajúce sa predaja výrobkov bez nepodloženého zdravotného vplyvu. „Falošné tvrdenia ako napr. že „požitie bielidla alebo čistého alkoholu môže vyliečiť infekciu spôsobenú koronavírusom“. Pričom pravdou je, že požitie bielidla alebo čistého alkoholu môže byť veľmi škodlivé. Belgické toxikologické centrum zaznamenalo 15 % nárast počtu incidentov súvisiacich s požitím bielidla“ (Európska komisia, 2020b).

Aj napriek tomu, že dezinformácie nemajú trestnú povahu, niektoré z ich aspektov by s ňou mohli súvisieť, Europol (2020) zriadil stránku súvisiacu s COVID-19, kde predkladá rôzne



odporúčania ako sa chrániť. Zároveň systematicky monitoruje vplyv chorenia COVID-19 na počítačovú kriminalitu. Z tohto dôvodu je potrebné rozlišovať medzi formami nepravdivého alebo zavádzajúceho obsahu, ktorý sa počas infodémie objavil, a to nielen v súvislosti vymedzením jeho obsahu z pohľadu zákona, ale aj motívom šírenia. Dezinformácie totiž môžu byť nástrojom ovplyvňovania a manipulácie rôznymi aktérmi tretích krajín, čo si vyžaduje koordinovaný postup s cieľom spôsobiť ujmu. V prípade, že ide o neúmyselné šírenie v dôsledku nedostatku kritického myslenia alebo nízkej mediálnej gramotnosti je možné toto riziko eliminovať viacerými spôsobmi a prostriedkami. Tie sú vymedzené v spomínanom spoločnom oznámení s názvom *Boj proti dezinformáciám o ochorení Covid-19 – Aké sú fakty*.

V čase koronakrízy sa zdá byť kľúčové práve presné, spoľahlivé a včasné informovanie verejnosti z pohľadu zdravotníctva, a tiež komunikácia o jednotlivých prijatých krokoch zo strany Európskej únie týkajúcich sa jej riešenia. Z tohto dôvodu vznikla v marci 2020 osobitná webová stránka, zameraná na nepravdivé tvrdenia o ochorení COVID-19, ktorá zároveň šíri hodnoverný obsah a pomáha pri rozlišovaní faktov od dezinformácií. Samozrejme, dôležitá je aj aktívna spolupráca s inými medzinárodnými partnermi navonok, napr. v rámci Svetovej zdravotníckej organizácie, G7, NATO i tretími krajinami, ale aj dovnútra s jednotlivými členskými štátmi Európskej únie s cieľom posilniť strategickú komunikáciu. Ďalší významný faktor ovplyvňujúci problém infodémie je spolupráca s online platformami. Niektoré z nich ako Google, Facebook, Twitter či Microsoft do svojich politík zapracovali riešenie nových dezinformačných hrozieb súvisiacich s COVID-19 a zároveň šíрили presné a spoľahlivé informácie poskytnuté Svetovou zdravotníckou organizáciou či rôznych vnútroštátnych zdravotníckych orgánov a médií. Dôležitým krokom z ich strany bolo aj zastavenie šírenia obsahu, ktorý overovaním faktov posúdili ako nepravdivý alebo zavádzajúci, obmedzili tiež reklamy propagujúce falošné výrobky a služby, a tiež odstránili obsah, ktorý mohol poškodiť zdravie ľudí či negatívne ovplyvniť verejnú bezpečnosť (Európska komisia, 2020a). „Od začiatku krízy Twitter zaznamenal 45 % nárast využívania funkcionality Twitter Moments (upravený obsah, ktorý umožňuje globálne sledovanie koronavírusu) a preveril viac ako 3,4 milióna podozrivých účtov zameraných na diskusie o koronavíruse. Facebook a Instagram nasmerovali prostredníctvom svojich informačných centier venovaných pandémie COVID-19 viac ako 2 miliardy ľudí k zdrojom informácií poskytovaných zdravotníckymi orgánmi vrátane Svetovej zdravotníckej organizácie. YouTube, kanál spoločnosti Google preskúmal viac ako 100 000 videí týkajúcich sa nebezpečných alebo zavádzajúcich informácií o koronavíruse a odstránil viac ako 15 000 týchto videí“ (Európska komisia, 2020b). Európska komisia ako dôležitý krok v boji proti dezinformáciám súvisiacim s COVID-19 vníma aj spoluprácu online platforiem s nezávislými overovateľmi faktov a akademickými výskumnými pracovníkmi. Svoju činnosť rozbehlo Európske stredisko pre monitorovanie digitálnych médií (EDMO), ktoré predstavuje komunitu cezhraničných odborníkov spolupracujúcimi s príslušnými zainteresovanými stranami na „zisťovaní, analýze a odhaľovaní potenciálnych dezinformačných hrozieb, a to pokiaľ ide o COVID-19“ (Európska komisia, 2020a, s. 8). Ďalšie navrhované opatrenia Európskej únie sú zamerané na zabezpečenie slobody prejavu a pluralitnej demokratickej diskusie. V čase koronakrízy a s ňou súvisiacej infodémie sa totiž môže zdať, že niektoré z prijatých opatrení by mohli byť zneužitú na oslabenie základných práv a slobôd alebo na politické účely. Je potrebné dbať na to, aby aj napriek šíreniu dezinformácií bola verejnosť informovaná prostredníctvom slobodných a nezávislých médií, ktoré im poskytnú overené a spoľahlivé informácie, čím v konečnom dôsledku prispejú samotné médiá k záchrane mnohých ľudských životov. Jednou z oblastí, ktorá je v obsahu akčného plánu zahrnutá, je ochrana verejného zdravia a práv spotrebiteľov. Prostredníctvom manipulácie, klamlivých marketingových techník a podvodov



využívali mnohí predajcovia strach spotrebiteľov a presviedčali ich na základe falošných zdravotných tvrdení na nákup naoko zázračných, no v skutočnosti neúčinných, potenciálne nebezpečných výrobkov. Ako informuje Európska komisia (2020a, s. 15): „Google na celom svete zablokoval alebo odstránil viac ako 80 miliónov reklám súvisiacich s pandémiou COVID-19 a eBay na svojej globálnej platforme zablokoval alebo odstránil viac ako 17 miliónov inzercií, ktoré boli v rozpore s pravidlami EÚ na ochranu spotrebiteľa”. Nepochybne nevyhnutným faktorom, ktorý môže pozitívne ovplyvniť boj proti dezinformáciám je samotná mediálna a informačná gramotnosť občanov, kritické myslenie, digitálne zručnosti a schopnosť identifikovať dezinformácie všetkých používateľov sociálnych sietí a online platforiem. Väčšiu pozornosť je potrebné venovať predovšetkým zraniteľným skupinám spoločnosti ako sú deti a mládež.

Záber činností, ktoré je nevyhnutné vykonať v súvislosti s elimináciou šírenia dezinformácií o ochorení COVID-19, je skutočne rozsiahly. Je preto o to väčšou výzvou pre Európsku úniu, jej jednotlivé inštitúcie i samotné členské štáty, promptne reagovať prijatím adekvátnych opatrení, ktoré prinesú očakávaný efekt. Nekonat' či neeliminovať riziko vplyvu zavádzajúcich informácií o zdravotnej starostlivosti, nebezpečných poplašných správ či rôznych konšpiračných teórií predstavuje hrozbu pre verejné zdravie. Naopak, aktívny prístup k riešeniu problému infodémie prispieva k udržaniu či posilňovaniu demokratických princípov jednotlivých politických zriadení členských štátov Európskej únie. Zároveň poukazuje na dôležité postavenie samotnej Európskej únie aktívne zaoberajúcej sa komplexným riešením problémov, čo prispieva k udržaniu stability demokratických spoločností jednotlivých členských štátov, aplikujúcim schválené opatrenia na európskej úrovni. Po tom, čo v septembri 2020 informovala o vyhodnotení zavádzania a účinnosti Kódexu postupov proti šíreniu dezinformácií, bol zistený skutočne významný vplyv online platforiem a reklamného sektora v boji proti dezinformáciám, a to však v prípade, že sú pod verejnou kontrolou. Je potrebné podotknúť, že dodržiavanie tohto kódexu, ktorý je zároveň prvý svojho druhu na celom svete, bolo analyzované za 12 mesačné obdobie od jeho prijatia a na základe predložených výsledkov osvedčil ako významný nástroj na zabezpečenie transparentnosti politík platforiem proti dezinformáciám šíriacim sa na území Európskej únie (Európska komisia, 2020c).

ZÁVER

Boj proti šíreniu dezinformácií v súčasnosti predstavuje jednu z dôležitých výziev demokratickej spoločnosti. Ide o spoločné úsilie všetkých európskych inštitúcií, spolupracujúcich s rôznymi partnermi, online platformami a pod., s cieľom potlačiť obsah preukázateľne falošných alebo zavádzajúcich správ, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť verejné zdravie a spoločenskú súdržnosť. Okrem ohrozenia ľudských životov slúžia mnohým na šírenie nenávisti, propagandy a poškodenie dôvery v demokraciu. Dezinformácie prinášajúce naoko dôveryhodné informácie hodné zdieľania, sú často vytvorené a šírené prostredníctvom falošných účtov na sociálnych médiách alebo rýchlo vznikajúcimi a zanikajúcimi online spravodajskými portálmi, pričom len rozširujú strach a polarizujú spoločnosť. Aktívny prístup Európskej únie, jednotlivých členských štátov i ďalších aktérov však nestačí. Dôležité je, aby si verejnosť uvedomila ich negatívny dopad a dokázala rozlišovať medzi faktom a fikciou nielen v čase krízy ako je táto. Preverovaním zdrojov, obsahu a zámeru zdieľaných informácií prispeli k eliminácii manipulácie s verejnou mienkou a nepodnecovali k nenávisťným prejavom nielen na internete.

Každá kríza vrátane tzv. koronakrízy je pre demokraciu výzvou, ktorá môže posilniť jej základné piliere a stabilitu. Odhalené nedostatky, vyžadujúce si veľké úsilie a intenzívnejšiu



prácu, môžu demokratickej spoločnosti pomôcť prijímať náležité opatrenia tak, aby boli rešpektované hodnoty Európskej únie, dodržané zásady právneho štátu a demokratické práva. Preto nepodliehajte dezinformáciám a falošným správam, ale podporujte rozvoj kritického myslenia, posilňujte solidaritu a vzájomnú spoluprácu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

Europol, 2020. *Staying safe during COVID-19: What you need to know*. [online]. [2020-10-03]. Dostupné na internete: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>

Európska komisia, 2018a. *Fake News and Disinformation Online*. [online]. [2020-10-02]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183>

Európska komisia, 2018b. *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

Európska komisia, 2018c. *Otázky a odpovede – EÚ intenzívnejšie zakročí proti dezinformáciám*. [online]. [2020-09-29]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/MEMO_18_6648

Európska komisia, 2020a. *Boj proti dezinformáciám o ochorení COVID-19 – Aké sú fakty*, 2020a. [online]. [2020-10-05]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008>

Európska komisia, 2020b. *Boj proti dezinformáciám týkajúcim sa koronavírusu*. [online]. [2020-10-03]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_sk#prklady-dezinformaci

Európska komisia, 2020c. *Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement*. [online]. [2020-10-07]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>

Európska únia, 2020. *Tackling coronavirus disinformation. Getting the facts right*. [online]. [2020-10-06]. Dostupné na internete:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/corona_fighting_disinformation_0.pdf

WHO, 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 45*. [online]. [2020-10-20]. Dostupné na internete: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4



ŠIKANANA AKO STÁLE AKTUÁLNY PROBLÉM SOCIÁLNEJ PRÁCE

Emma VALIGURSKÁ³⁹

Abstract

The aim of the paper is to discuss "mobbing" in the workplace in the Armed Forces of the Slovak Republic, its causes and consequences. The research was focused on finding out the opinions of professional soldiers and army employees. Compared to the results of previous years, there has been a slight increase in the share of professional soldiers who report being bullied. Overall, it can be shown that professional soldiers admit bullying to several as employees. Mobbing, which also occurs in the defence sector, must be given more attention in social science research, in the framework of spiritual and psychological counselling, as well as in educational activities.

Key words: social work, mobbing, army, social counseling

ÚVOD

Moobing sa vyznačuje ako problematika narušených sociálnych vzťahov na pracovisku, ktoré ovplyvňuje pokojnosť človeka so sociálnou klímou na pracovisku, podmieňuje vznik napätia a stresu, ktoré sa následne odrážajú nielen na jeho pracovnom výkone, ale tiež na jeho psychickom a fyzickom zdraví a celkovom sociálnom fungovaní. Zo strany nadriadeného môžu byť ešte doplnených zámerných komplikovaných pracovných úloh či vytváraním rôznych prekážok pri ich plnení, zadávaním nesplniteľných úloh, okliešťovaním kompetencií, zadržiavaním informácií. Je až neuveriteľné, že takéto nevhodné správanie sa môže dennodenne dohravať aj na našich slovenských pracoviskách. Cieľom príspevku je poukázať na „mobbing“ na pracovisku hlavne v ozbrojených silách Slovenskej republiky. Zatváranie očí pred týmto problémom a tabuizácia tejto témy len vyhocuje tento problém a nepriamo ponúka priestor pre takéto správanie.

1 CHARAKTERISTIKA „ŠIKANANA“

Pojem šikanovanie pochádza z francúzskeho slova chicaneur, ktoré znamená vysmievať sa a podvádzať (Šturma, 2001). Na vymedzenie pojmu šikanana neexistuje jednotná definícia a uvedieme viacerých definícií od známych autorov.

³⁹ Mgr. Emma Valigurská,, Katedra sociálnych služieb a poradenstva, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metóda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: emma.valigurska@gmail.com



Lenka Lovasová definuje šikanovanie ako „*nebezpečne sociálne patologický jav, pri ktorom je obmedzovaná hlavne osobná sloboda a sloboda rozhodovania, je ponižovaná ľudská dôstojnosť a česť, mnohokrát je obetiam ubližované na zdraví či na majetku*“. Zároveň zdôrazňuje, že o šikanovaní hovoríme len v tom prípade, ak je obeť z nejakého dôvodu bezbranná (vyčlenenie z kolektívu, fyzický handicap, psychická odlišnosť,...), čiže sa jedná o asymetrickú agresiu (Lovasová, 2006, s. 6).

Nad vymedzením pojmu šikanovanie sa v svojej knihe zamýšľa aj Stanislav Bendl. Šikanovanie stručne definuje ako „fyzické alebo psychické, týranie „slabších“ jedincov (väčšinou v skupine) „silnejšími“. Jedná sa o chovanie, ktorého cieľom je ublížiť, ohroziť alebo zastrašiť iného človeka, poprípade skupinu ľudí (Bendl, 2003, s. 26).

1.1 Znaky, Prejavy, typy a príčiny šikanovania

V niektorých situáciách je veľmi ťažko rozlíšiť či sa jedná o šikanovanie alebo doberanie sa. Z tohto dôvodu uvádzame niekoľko znakov šikanovania, ktoré má napomôcť vyhodnotiť situáciu. Bendl (2003) charakterizuje niekoľko podstatných vonkajších črtov šikanovania:

- **Zámernosť jednania** - cieľom je pomstiť sa niekomu úmyselne, odobrať vec druhej osobe, pre uspokojenie svojej osobnej potreby, ponížiť ľudskú dôstojnosť.
- **Nepomer síl medzi agresorom a obeťou** - agresor si vo väčšine vyberá fyzicky slabších alebo po psychickej stránke menej odolných jednotlivcov, ktorí sú citlivejší než ostatní.
- **Skutočnosť, že agresia je cieľom jednania** - agresia je sama o sebe cieľom jednania. Akékoľvek iné druhy agresívneho chovania sú len prostriedkom získania sledovaného cieľa.
- **Opakovanie agresie** - určitá skupina autorov nepovažuje tento znak za podmienku šikanovania. Jednorazový, krátkodobý akt môže byť označený za šikanovanie a to v prípade, keď sa agresor a obeť v tejto pozícii nestretnú viac ako jedenkrát.

Martínek (2009) uvádza ešte jeden znak šikanovania a to:

- **Útoky sú obetiam nepríjemné** - akýkoľvek druh napadnutia vyvoláva v obeti negatívne zážitky. Uvádza, že môže sa jednáť o prezývku, ktorú osoba odmieta, vyjadruje voči nej odpor – bráni sa, zúri kvôli nej, avšak okolie jeho postoj neprijíma a provokuje ho tým, že ho ňou oslovuje. Často sa stretávame aj s agresormi, ktorí majú nepríjemné poznámky na rodinu obeť kvôli ich postaveniu alebo chovaniu sa v spoločnosti. Väčšinou sa jedná o obeť zo sociálnej slabšej rodiny.

Šikanovanie má rôzne prejavy a signály, ktoré sú tzv. „*varovné signály*“.

- **Nepriame znaky šikanovania** – nie sú na prvý pohľad viditeľné a je ich ťažko rozoznať. Môžeme ho určiť na základe neverbálneho prejavu a vzhľadu.
- **Priame znaky šikanovania** - charakterizujú chovanie okolia voči druhej osobe. Sú zreteľnejšie a na ich základe je šikanovanie možno rýchlejšie identifikovať. Vypovedajú o situácií, v ktorej je nutný neodkladný zásah.

Kolář (2001) uvádza jednotlivé fázy šikanovania:

- *Fyzické priame aktívne* – útočníci obeť fyzicky zraňujú, sáču, kopú, udierajú, fackajú.



- *Fyzické pasívne priame* – fyzické bránenie obeti v dosahovaní cieľov.
- *Fyzické aktívne nepriame* – jeden z nich pošle iných ľudí, aby obeť zbili, obeť sú ničené veci.
- *Fyzické pasívne nepriame* – odmietnutie splnenia požiadaviek obeti.
- *Verbálne aktívne priame* – nadávanie, urážanie, zosmiešňovanie.
- *Verbálne pasívne priame* – neodpovedá na pozdrav, otázky a pod.
- *Verbálne aktívne nepriame* – kyberšikanovanie, patrí sem aj tzv. symbolická agresivita, ktorá môže byť napríklad vyjadrená v kresbách.
- *Verbálne pasívne nepriame* – jednotlivci sa nezastanú obeť, ak je nespravodlivo obvinená z niečoho, čo urobili jej trýznitelia.

Príčiny šikanovania sú veľmi rozličné, veľmi často je to agresívne chovanie. Ivo Čermák vymedzuje agresiu ako „*vyhľadávanie záľuby v ubližovaní iným ľuďom*“ (Čermák, 1999, s. 9). Václav Holeček (1997) rozmýšľa o tom, kde sa v ľuďoch agresia berie. Vzhľadom k tomu, že vývoj psychiky ovplyvňuje dedičnosť a prostredie, rozlišujeme dva rozličné názory na vývoj agresivity:

- Agresivita ako niečo vrodené – každá osoba nosí v sebe pud, ktorý je nutné vybiť. Vybitiu pudu nemožno zabrániť, môžeme ho len tlmiť a usmerňovať.
- Človek sa stáva agresívnym vplyvom pôsobenia prostredia (vplyv rodiny, vrstovníkov, sledovanie násilia v televízii).

Pavel Říčan (1995) v pátraní po príčinách agresívneho správania popísal štyri hlavné motívy:

- **Tlak kolektívu** - človek je nútený chovať sa tak, ako očakáva spoločnosť.
- **Túžba po moci** - pranie ovládať niekoho druhého.
- **Motív krutosti** - podstatou motívu je, že človeku robí radosť, keď vidí druhého človeka trpieť.
- **Zvedavosť, experiment** - agresor cíti, že týranie obeti spôsobuje nepríjemnosť, nepohodu. V agresorovi sa vzbudzuje túžba zistiť, kam až siahajú jej hranice, čo vydrží.

Dôsledky šikanovania

Následky šikanovania sú veľmi vážne, netreba ich brať na ľahkú váhu. Samotné šikanovanie má veľký vplyv na ďalší psychický, fyzický i sociálny vývoj agresora, obeti, i prihliadajúcich členov. Najvážnejšie dôsledky šikanovania sa prejavujú u obeť. Miera poškodenia závisí od štádia, v ktorom šikanovanie prebieha a od dĺžky jeho trvania. U obeť šikanovaných v počiatkových štádiách sa následne objavuje frustrácia sociálnych potrieb, nízke sebahodnotenie, negatívny vzťah k ľuďom, pesimizmus, znížená schopnosť nadväzovať nové vzťahy. V pokročilejších štádiách šikanovania sú následky omnoho závažnejšie, pretože sa týkajú celej osobnosti a väčšinou pretrvávajú do konca života. Patrí k nim strach vedúci k poruchám spánku, psychosomatické poruchy (napr. únava, bolesť brucha a hlavy, astmatické záchvaty), osobné neúspechy, depresie, pocity menejcennosti (Lovasová, 2006).



2 Mobbing/Kolektívne šikanovanie

Kolektívne šikanovanie sa označuje v Európe „*mobbing*“. Ide o kolektívne šikanovanie, kde sa spolieha obvykle skupina zamestnancov, ktorí majú spoločný cieľ, a to nájsť si obeť a psychicky ju obťažovať či šikanovať. Mobbing zahŕňa typy správania, ako napríklad neustále adresovanie negatívnych poznámok inej osobe alebo jej neustále kritizovanie; izolovanie osoby tak, aby zostala bez akýchkoľvek sociálnych kontaktov, ohováranie, alebo šírenie nepravdivých informácií o obeti, alebo jej neustále zosmiešňovanie. Tieto útoky sa môžu zdať na prvý pohľad bezvýznamné, ale môžu mať zničujúci dopad na obeť.

Odborník v oblasti šikanovania na pracovisku, prof. Staal Einarsen (Univerzita v Bergene, Nórsko) navrhol v roku 2003 definíciu šikanovania v práci, ktorá je vo všeobecnosti akceptovaná. V zmysle tejto definície šikanovať v práci znamená „*obťažovať, urážať a vylučovať z kolektívu nejakú osobu alebo negatívne ovplyvňovať jej pracovné úlohy*“.

Podľa správy Medzinárodnej organizácie práce „*mobbing*“ zahŕňa „*kolektívne šikanovanie vybranej osoby s cieľom psychicky ju obťažovať*“. Mobbing obsahuje typy správania ako „*neustále adresovanie negatívnych poznámok smerom k dotknutej osobe alebo jej neustále kritizovanie, izolovanie osoby tak, aby zostala bez akýchkoľvek sociálnych kontaktov, ohováranie alebo šírenie nepravdivých informácií o obeti*“.

Americká agentúra Occupational Safety and Health Administration (OSHA) definovala „*mobbing*“ ako: „*psychické násilie ako násilie, ktoré je vykonávané na pracovisku, a môže zahŕňať agresívne správanie alebo obťažovanie s cieľom uškodiť dotknutej osobe*“.

Okrem pojmu „*mobbing*“ šikanovanie na pracovisku sa môžeme stretnúť aj s pojmom tyrania na pracovisku, ktorý možno opísať ako „*systematické intrigovanie a ignoranciu väčšiny voči menšine či jednotlivcovi*“. Pojem šikanovanie je viac známy zo školského či vojenského prostredia.

2.1 „Mobbing“ v Slovenskej armáde

Diskriminácia je všeobecný pojem, ktorý vyjadruje konanie, keď sa v tej istej situácii zaobchádza s jedným človekom, skupinou ľudí alebo organizáciou inak, znevýhodnene, než s iným človekom, skupinou ľudí alebo organizáciou. Takéto zaobchádzanie môže byť na základe odlišnosti, napr. rasového alebo etnického pôvodu, vierovyznania, veku, rodu, pohlavia alebo sexuálnej orientácie. Diskriminácia je spoločensky nežiaduci jav, ktorý má výrazne nepriaznivý vplyv na morálku a pracovnú spokojnosť.

Konkrétne spôsoby „*mobbingu*“ v armáde závisia od podmienok na pracovisku a predovšetkým od fantázie samotného útočníka, najčastejšie však ide o ignorovanie, zadržovanie informácií, vylúčenie zo spoločenských častí pracovného dňa, poškodzovanie alebo odcudzovanie osobného majetku zasiahnutého, odmietanie spolupráce, strácanie pracovných podkladov a prostriedkov, slovné urážky, arogantné správanie, narážky na výzor a názory zasiahnutého, vyhrážky, rozširovanie klebiet, zveličovanie nedostatkov, očierňovanie u nadriadených, znevažovanie pracovných výkonov a schopností, narážky na psychický stav a pod. Zo strany nadriadeného môžu byť ešte doplnené zámerným komplikovaním pracovných úloh či vytváraním



rôznych prekážok pri ich plnení, zadávaním nesplniteľných úloh, okliešťovaním kompetencií, zadržiavaním informácií a pod.

V rámci „*mobbingu*“ Slovenská armáda v roku 2016 realizovala výskum, ktorý bol zameraný na spoločensky nežiaduce javy v rezorte obrany najmä ich vplyvu na kvalitu medziludských vzťahov v pracovných kolektívoch. Jedným z parciálnych cieľov výskumu bolo identifikovať rozsah výskytu „*mobbingu*“ a jeho najčastejších foriem vo vojenských jednotkách a v pracovných kolektívoch.

Respondentmi výskumu boli profesionálni vojaci a profesionálne vojačky (533 respondentov) a zamestnanci v rezorte obrany (241). Výberový súbor bol koncipovaný na základe kvót, pričom za kvótne znaky boli zvolené pohlavie, organizačné súčasti rezortu obrany a hodnostný zbor.

Vo výskume sa zisťovalo, či respondenti zaregistrovali šikanovanie svojich kolegov zo strany spolupracovníkov a zo strany nadriadených. Kladnú odpoveď na otázku, či respondenti zaregistrovali šikanovanie svojich kolegov zo strany spolupracovníkov uviedlo 5,7 % respondentov, o šikanovaní kolegov zo strany nadriadených vie až 9,4 % opýtaných. Medzi najčastejšie situácie, ktoré zažívali profesionálni vojaci a profesionálne vojačky „*mobbingu*“ patrili:

- pridelovanie nepríjemných a bezvýznamných úloh,
- časté vyžadovanie plnenia úloh mimo pracovnej náplne,
- zadržiavanie informácií potrebných na plnenie úloh,
- vyhrážanie sa premiestnením alebo prepustením,
- nátlak, aby neboli vyžadované nárokové náležitosti.

Okrem frekvencie výskytu *mobbingu*, resp. situácií, ktoré naznačujú *mobbing*, boli faktorovou analýzou v odpovediach identifikované dva hlavné znaky, ktoré popisujú charakter situácií, ktoré respondenti zažili. Z hľadiska typológie a foriem násillia ich môžeme zaradiť do dvoch skupín. Na jednej strane ide o *mobbing* priamy, ktorý sa v prostredí profesionálnych vojakov prejavuje fyzickými a verbálnymi útokmi. Na strane druhej, *mobbing* nepriamy zahŕňa tvorbu nepriaznivého pracovného prostredia, intrigy či dokonca snahu o zdiskreditovanie.

Z profesionálnych vojakov sa považuje za šikanovaného celkovo 5,4 %, 2,9 % respondentov uviedlo, že sa cíti byť šikanovaným zo strany nadriadeného, 0,4 % je podiel takých, ktorí uviedli, že sú šikanovaní ostatnými kolegami.

Z odpovedí zamestnancov vyplýva, že zamestnanci pociťujú šikanovanie v menšej miere, ako profesionálni vojaci.

Za šikanovaného nadriadeným sa považuje len 1,2 %, 1,7 % o šikanovanie ostatnými kolegami a 0,8 % respondentov sa považuje za šikanovaného aj zo strany nadriadeného, aj zo strany ostatných kolegov. Celkovo sa za šikanovaných považuje 3,7 % odpovedajúcich zamestnancov.

2.1.1 Následky „*mobbingu*“

Zistenie prvých príznakov *mobbingu* obeť závisí od mnohých faktoroch ako napr. jeho intenzita a sila, kvalita rodinného zázemia a osobnostné faktory (odolnosť voči stresu, schopnosť riešiť problémy a pod.). S istotou môžeme tvrdiť, že *mobbing* je spolutvorcom závažných ochorení, ktoré sú výsledkom záťažových situácií spôsobujúcich stres. Neustále pôsobenie



sociálnych stresových faktorov vedie k poruchám spánku, koncentrácie a pamäti, vzniku pocitu neistoty a s ním súvisiacej straty sebahodnotenia, narušenému sebedovomiu, nervozite, všeobecným stavom úzkosti ako napr. rezignácia a pod. Nedostatok sebadôvery a motivácie je následne príčinou zníženej pracovnej výkonnosti. Človek má tendenciu k úniku, čo môže mať za následok zvýšenú konzumáciu psychotropných látok. Dlhodobé neriešené problémy môžu viesť až k ťažkým depresiám, vzniku postraumatických porúch a v tých najťažších prípadoch dokonca k myšlienkam na samovraždu. (Ritomská, 2011). V dôsledku výraznou mierou zasahuje aj do súkromia, že nenarúša len pracovnú pohodu, ale všetky jeho sociálne vzťahy (v rodine, medzi priateľmi). Obet' nie je schopná odpútať sa od myšlienok vlastnej nepriaznivej pracovnej situácie, stráca zmysel pre humor, schopnosť zabávať sa a dochádza u nej k narušeniu schopnosti komunikácie, čím sa zhoršujú jej vzťahy v súkromnom živote.

ZÁVER

Pozornosť v oblasti mobbingu (šikanovania) je potrebné upriamiť najmä na vzťahy na pracovisku či už v kontexte vertikálnej hierarchie, ktorá je zdrojom najčastejšie sa vyskytujúcich prejavov mobbingu alebo v rámci intenzity a kvality vzťahov, čím by sa mohlo predísť a podobným javom, ktoré pôsobia v pracovnom prostredí negatívne. Psychické prenasledovanie na pracoviskách má negatívne následky na psychiku a zdravotný stav obeť. Jeho dlhodobý vplyv môže spôsobovať výskyt rôznych psychických a psychosomatických problémov, čím sa znižuje pracovný výkon obeť. Zároveň narúša celkovú pracovnú atmosféru a spokojnosť pracovných tímov. Závažnosť tohto javu spočíva aj v tom, že okolie často prehliada prejavy šikanovania. Problematika mobbingu, snahy o identifikáciu a odstránenie tohto problému vyžadujú zapojenie rozličných odborníkov a multidisciplinárny prístup, ktorý zahŕňa jeho presné zadefinovanie, prijatie právnych úprav, ale aj vypracovanie preventívnych opatrení.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BENDL, S. 2003. *Prevence a řešení šikany ve škole*. PRAHA: ISV nakladatelství, 2003. ISBN 80-86642-08-9.

ČERMÁK, I. 1999. *Lidská agrese a její souvislosti*. 1.vyd. TĚDĀR NAD SÁZAVOU: Fakta, 1999. ISBN 80-902614-1-8

LOVASOVÁ, L. 2006. *Šikana*. Praha: Vzdělavací institut ochrany dětí 2006. ISBN 80-86991-65-2

MARTÍNEK, Z. 2009. *Agresivita a kriminalita školní mládeže*. PRAHA: Grada Publishing a.s. 2009. ISBN 978-80-247-2310-5

ŠTURMA, J. 2001. *Šikanování a šikanování jako pedagogický problém*. Hradec Králové : LÍP, 2001. 24 strán. ISBN 80-902289-5-X.

Internetové zdroje

COBB, P. E. 2012. Workplace Bullying: A Global Health and Safety Issue. 2012, s. 2-3. Dostupné na: <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/refereedpapers/cobbellen.pdf> [4.11.2020]

Mobbing – šikanovanie na pracovisku. Dostupné na: <http://www.profesia.sk/cms/kariera-vkocke/pracujem/kariera/pracovne-vztahy/mobbing-sikanovanie-na-pracovisku/5842>



[4.11.2020].

VARGOVA, M. 2020. *Psychický teror na pracovisku – mobbing*. Dostupné na: http://www.ruvzbj.sk/oddelenia.files/ppl_a_toxikologia.files/ppl-zdrav-vych.mat/psycho_teror.html [4.11.2020].



DEZINFORMÁCIE O COVID-19 AKO HROZBA PRE PSYCHICKÉ A FYZICKÉ ZDRAVIE ĽUDSTVA

Dávid GAJDOŠČÍK⁴⁰

Abstract

The global fight against COVID-19 is not only complicated by the constant increase in the numbers of patients, but also by the enormous amount of disinformation and alarming messages that are attracting more and more loyal fans. They spread a lot of misinformation and misleading nonsense, feed the social chaos and tension and increase social apathy towards the views of the many relevant actors. The growing social distrust of public institutions or scientific authorities opens up minds to negative disinformation that make it difficult to apply effective measures and threaten the healthy development of all humanity. The article works with several studies, such as those of The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene and the World Health Organisation, where available data suggest that belief in alternative information causes serious health complications or even death. Analysis it shows that health misinformation is spread not only by state actors, but also by political authorities. The article focuses on the low level of awareness of the European population about relevant institutions, especially in times of public health crisis. In the Slovak Republic, where we can see a certain predispositions towards faith in conspiracy theories, The need for effective communication is even more important.

Key words: COVID-19, Disinformation, Conspiracy, Threat, Health.

ÚVOD

Epidémie a pandémie sprevádzajú ľudské pokolenie od počiatku takmer rovnako, ako dezinformácie. Dnes je však problematika falošných správ, konšpirácií a hoaxov, ešte komplikovanejšia. Vďaka internetu, ktorý zvýšil informačnú dostupnosť, sa tieto fenomény stali bežnou súčasťou našich životov 24/7. Unikátnym generátorom najprimitívnejších klamstiev, nezmyselných konšpiračných teórií, či rôznych nenávisťných informácií sú dnes sociálne siete. Aktéri, ktorí pochopili silu týchto platforiem, častokrát pri dosahovaní vlastných cieľov neváhajú vyvolávať a podnecovať v jedincoch najnižšie pudy.

Aj vďaka deformitám, ktoré tieto komunikačné kanály priniesli, sa ľudstvo ocitlo v špecifickej vývojovej etape, ktorú niektoré vedecké kapacity definujú ako postpravdivú, resp. postfaktickú (Koziak, 2018). Pokles spoločenského záujmu o fakty a nárast príťažlivosti

⁴⁰ Mgr. Dávid Gajdoščík, Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Moyzesova 9, Košice, 040 01 Slovenská republika, E-mail: david.gajdoscik@student.upjs.sk



neoverených výmyslov môže byť ohrozením nielen pre demokratický rozvoj našich spoločností, ale aj samotné ľudské zdravie.

Minimalizácia šírenia nepravdivých informácií týkajúcich sa zdravia musí byť centrálnym záujmom kompetentných v podstate neustále. No dnes, kedy až 80% internetových užívateľov používa internetové stránky na vyhľadávanie informácií súvisiacich so zdravím, sa táto požiadavka stáva akútnou. Tí, ktorí preferujú dezinformačné články o zdravotných témach majú tendenciu aplikovať homeopatickú liečbu, prípadne jej ekvivalent v podobe užívania rôznych vitamínov, čo môže mať za následok vážne zdravotné problémy. (Mediahub, 2020) Okrem toho, aplikácia rád zo zavádzajúcich článkov so zdravotnými témami, dokáže podkopávať sociálnu dôveru medzi ľuďmi, vládami, rôznymi inštitúciami či samotnou lekárskou a vedeckou obcou.

Slepá dôvera v medicínske eventuality predstavovala reálne riziká pre zdravie človeka už mnohokrát. Príkladom môže byť nedávne prepuknutie eboly či nákazy SARS v úvode nového milénia. Podľa The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene je tento fenomén viditeľný aj pri súčasnej pandémii koronavírusu (COVID-19). Z nedávnej štúdie vyplýva, že v prvom štvrtroku 2020 mohlo na celom svete zomrieť minimálne 800 ľudí v dôsledku slepej dôvery v zdravotnícke dezinformácie, ktoré mali súvis s novým koronavírusom. Za zmienku stojí aj ďalších takmer 6000 osôb, ktoré sa pri vlastnej liečbe inšpirovali vymyslenými zdravotnými postupmi, čo nakoniec viedlo k nevyhnutnej hospitalizácii v nemocniciach. Okrem toho, celosvetovo rozšírená dezinformácia o tom, že pitie vysoko koncentrovaného alkoholu môže pôsobiť ako prevencia proti COVID-19, pripravila požitím metanolu 60 jedincov o zrak. (JOSZT, 2020) Dezinformačné riziká pre verejné zdravie eviduje aj Svetová zdravotnícka organizácia (ang. WHO), ktorá jasne deklaruje, že „klamlivé informácie stoja životy“. (WHO, 2020)

Navzdory tomu, že sú spomenuté deformačné aspekty informačného prostredia viditeľné už celé roky, administrátori sociálnych sietí a internetových platforiem začali s uskutočňovaním ochranných protopatrení iba prednedávnom.

DEZINFORMÁCIE, KONŠPIRÁCIE A ZDRAVOTNÉ NEZMYSLY

Závažnosť dezinformačného pôsobenia a jeho manipulatívnych praktík vystupuje do popredia asi najviac počas kríz v oblasti verejného zdravia. Sociálna neistota, ktorá vznikla v úvode rozmachu vírusu COVID-19 mala výrazný dopad na ľudské zmýšľanie. Dôkazom bolo šírenie viacerých pochybných a sporných informácií sociálnych platformách, ako Google či Facebook. Ešte stále vidíme množstvo aktérov, ktorých vidina materiálneho obohatenia, či zisku politických bodov, niekoľkonásobne prevyšuje túžbu vzdelávať, či dokonca ochraňovať verejné zdravie. Túto hrozbu reflektujú aj niektoré globálne zdravotnícke združenia.

Vo februári tohto roku Tedros Adhanom Ghebreyesus, generálny riaditeľ WHO vyhlásil, že COVID-19 nie je jedinou krízou v oblasti verejného zdravia, ktorej svet v súčasnosti musí čeliť. Ľudstvo musí odolávať takisto „Infodémií“ falošných lekárskejších informácií, ktoré znemožňujú hľadanie kvalitných zdrojov. Tie sa totiž šíria ešte rýchlejšie a dokonca jednoduchšie ako samotný vírus. Tým pádom sú minimálne tak nebezpečné. Dezinformácie prinášajú ohromné množstvá rizík. Okrem toho, že polarizujú spoločenskú diskusiu o témach súvisiacich s nákazou, zosilňujú nenávistné prejavy, zvyšujú riziká konfliktov, násilia či porušovania ľudských práv. (WHO, 2020)



1.1 Dezinformačné aktivity v geopolitickom kontexte

Spoločenská dezorientácia a nedostatok relevantných informácií o novom víruse boli od úvodu živnou pôdou pre šírenie mnohých informačných alternatív, ktoré násobili sociálny zmätok. V prípade slovenského obyvateľstva bol tento chaos podporený sociálnou izoláciou a stratou priameho kontaktu s okolitým svetom počas.

V úvode pandémie neboli vlády štátov EÚ pripravené promptne reagovať a ich kroky pôsobili chaoticky. Zo strachu pred ďalším vývojom, očakávalo ľudstvo pomoc okamžite. Sociálnu neistotu v európskom priestore (Slovenskú republiku nevynímajúc), opäť raz využili známi dezinformační aktéri, Rusko a Čína, na svoju propagandu. Ich mašinéria bola aj v tomto prípade zameraná hlavne na emocionálne prežívanie a ľudské pudy. Internetové obrázky, na ktorých Rusi a Číňania prilietali v obrovských lietadlách s nedostatkovým tovarom na pomoc niesli omnoho silnejšie posolstvo než ukážky z rokovaní Európskeho parlamentu. Články a obrázky o rusko-čínskej pomoci veľmi ochotne preberali mnohé, aj slovenské dezinformačné médiá. Jednoduchosť týchto mediálnych hesiel bola zrejmá. Zatiaľ čo vlády národných štátov a Európska únia zlyhali, Rusko a Čína sú vždy pripravené podať pomocnú ruku.

Podobné nahlodávanie demokratických spoločností skrze informačné pôsobenie týchto dvoch štátov evidujeme v našom priestore už dlhšiu dobu. Ústrednou snahou pritom nie je iba samotné očierňovanie potenciálnych konkurentov, ale aj vylepšovanie vlastného pozitívneho imidžu. Agentúra Reuters, vychádzajúc z dokumentu EÚ, tieto tézy dopĺňa o skutočnosť, že hlavným cieľom dezinformačných aktivít Kremľa bolo prehĺbenie krízy verejného zdravia v západných štátoch. Tieto aktivity korešpondujú so širšou stratégiou Ruskej federácie, ktorá sa permanentne usiluje o rozvrátenie európskych spoločností. (Emmott, 2020)

Ako sa ukazuje, dezinformačné kampane boli v konkrétnych štátoch pomerne úspešné. Väčšina oslovených Slovákov označila oba štáty za jedny z najviac pomáhajúcich v boji s ochorením COVID-19. (Šnidl, 2020) Celková sumarizácia šírených naratívov fact-checkingovou agentúrou EUvsDisinfo naznačuje, že v prvej vlne šírenia vírusu dominovali antizápadné a antiamerické heslá, ktoré často dopĺňali posolstvá očierňujúce Európsku úniu. (EUvsdisinfo, 2020).

Dnes je už postup Európskej únie systematickejší a Brusel sa snaží riešiť každú vzniknutú komplikáciu v súvislosti s pandemiou COVID-19 omnoho rýchlejšie. Dôkazom je viacero finančných injekcií do rôznych ekonomických oblastí štátov EÚ. Jednu z najaktuálnejších finančných podpôr môžu členské štáty očakávať v rámci projektu Plán obnovy pre Európu 2021 – 2027. Schválený obnos, 1,8 bilióna €, primárne posluží na podporu moderných politik a nasmerovanie Európy k udržateľnej a odolnej obnove. (European Commission, 2020)

1.2 Zavádzanie zo strany politických autorít

Odhladnuc od geopolitických dezinformačných naratívov, čoraz väčšie znepokojenie vyvolávajú politické osobnosti, ktoré svojimi konšpiračnými vyjadreniami legitimizujú množstvo dohadov a neoverených informácií aj v súvislosti s novou nákazou. Keďže sú práve oni jednými z najväčších ovplyvňovateľov verejnej mienky, nesú ohromnú zodpovednosť za duševné, a v určitých prípadoch aj fyzické, zdravie obyvateľstva.

Vychádzajúc z týchto tvrdení pôsobilo vysoko odstrašujúco jedno z mnohých sporných vyjadrení amerického prezidenta Donalda Trumpa o tom, že injekčné vstreknutie dezinfekčného prostriedku do ľudského tela môže pomôcť v boji proti koronavírusu. (Flegenheimer, 2020)



Okrem toho, našli v USA svojich prívržencov aj mnohé antivakcinačné hnutia, ktoré sa postupne rozšírili do ostatných končín sveta. O sile dezinformácií, ktoré spochybňujú účinky očkovania, sme sa mohli presvedčiť len nedávno, keď rozmach antivakcinačných ideí prispel v Európe k opätovnému šíreniu osýpok. (WHO, 2016) V prostredí Slovenskej republiky sa voči vakcinácii vyhradzuje napríklad zástupcovia extrémistickej pravicovej strany Kotlebovci – ĽSNS, ktorí sú už tradičnou súčasťou konšpiračnej scény. Zatiaľ čo, kotlebovský europoslanec Milan Uhrík rozširoval viacero pochybných informácií o negatívnych účinkoch potenciálnej RNA vakcíny, predseda ĽSNS, Marián Kotleba, zavádzal slovenskú spoločnosť dezinformáciami o tom, že skutočný vývoj vakcín má jediný úmysel, čipovanie a ovládanie ľudstva. (Húsková, 2020) Táto dezinformačná zmes má pravdepodobne určitý dopad na správanie obyvateľstva SR v otázke dodržiavania protipandemických opatrení. Podľa jedného z najnovších prieskumov agentúry IPSOS sú ľudia menej disciplinovaní pri dodržiavaní hygienických pravidiel v súvislosti s ochorením COVID-19, ako tomu bolo v prípade prvej vlny. Najvyššie percento nedisciplinovaných ľudí predstavujú práve voliči ĽSNS. V súvislosti s antivakcinačnou kampaňou Kotlebovcov je závažným znepokojením najmä neochota ľudí zaočkovať sa. (Ipsos, 2020) To môže byť v prípade existencie účinnej vakcíny skutočný problém. Podobné riziká reflektuje aj WHO, ktorá zaradila odmietanie očkovania medzi desať najzávažnejších hrozieb verejného zdravia pre celý svet. (Veda na dosah, 2019)

Tieto kampane tak majú reálny dopad na zdravý vývin ľudskej populácie a naberajú na sile aj napriek vedeckým štúdiám, z ktorých vyplýva, že vďaka očkovaniu sa ľudstvu podarilo výrazne eliminovať niektoré závažné ochorenia. Podľa správ UNICEF sa podaním bežnej očkovacej látky zachránilo v období rokov 2000 – 2015 viac ako 20 miliónov ľudských životov. (WHO, 2016) Pozitívny dopad podávania účinnej vakcíny, čo možno najväčšiemu množstvu ľudí potvrdzujú aj mnohí zástupcovia medicínskej obce. Tí sa totiž jednoznačne zhodujú v tom, že efektívna vakcína má nenahraditeľný účinok pre ľudské zdravie a stále predstavuje najbezpečnejší spôsob pre budovanie spoločenskej imunity.

Neustávajúca snaha relevantných vedeckých inštitúcií, ktoré vytrvalo pracujú na vzniku novej vakcíny naznačuje, že príchod efektívnej očkovacej látky je len otázkou času. Ako uvádzajú Arnaud Fontanet a Simon Cauchemez z inštitútu Louisa Pastera v Paríži: „v 2. polroku 2020 sa do štúdií 3. fázy dostalo šesť vakcín anti-SARS-CoV-2, takže môžeme predpokladať, že účinná vakcína by mohla byť dostupná začiatkom budúceho roka“. (Fontanet, Cauchemez, 2020) Každý proces vývoja a schvaľovania akejkoľvek vakcíny musí spĺňať neúprosné kritériá. Samotná Európska únia striktnie vynucuje dodržiavanie prísnych pravidiel schvaľovania akýchkoľvek vakcín uvedených na trh. Všetky jej kroky majú smerovať ku garancii maximálnej bezpečnosti s akcentom na zdravie a pohodlie európskej populácie. (European Commission, 2020)

Navzdory všetkému, príchod potenciálnej vakcíny postaví ľudské mysle pred nové hrozby. Centrálnym problémom bude zrejme opäť nedostatok kvalitných informácií, resp. ich distribúcia, ktoré otvoria priestor ďalším ničím nepodloženým dohadom. Ak vezmeme do úvahy, že štandardné testovanie nových liekov a vakcín trvá niekoľko rokov, pre laickú verejnosť môže byť táto testovacia doba podozrivo krátka. Toto poznanie môže byť podhubím pre novú zmes konšpiračných teórií z dielne mnohých antivakcinačných aktivistov, ktorí budú kričať, že nová vakcína nebola dôsledne vyskúšaná a môže byť nebezpečná. Rovnako sa môžeme domnievať, že za príchodom bezpečnej vakcíny, budú stáť aj niektorí svetovo známi aktéri z popredných zdravotníckych organizácií, ako manželia Gatesovi či WHO. Keďže je pán Gates už dnes terčom viacerých ničím nepodložených konšpirácií, o tom, že on sám je tvorcom vírusu a snaží sa z neho profitovať, môžeme predpokladať, že tieto teórie budú zosilnené a pokusy o diskreditáciu popredných výskumov sa budú s pribúdajúcimi vakcínami zintenzívňovať.



Vytváranie, preberanie a šírenie sprisahaneckých teórií predstavuje reálne riziko v mnohých oblastiach našej planéty. Obzvlášť závažnou sa však táto hrozba stáva v prostrediach, kde existujú určité sklony k viere v alternatívny pohľad na svetové udalosti. V prípade slovenskej populácie potvrdzuje tento stav aj niekoľko prieskumov z dielne GLOBSEC, ktoré jasne deklarujú, že Slováci sú konšpiračným teóriám naklonení. Zatiaľ, čo v prvom prieskume (GLOBSEC Trends, 2018) dominovali Slováci len medzi štátmi Vyšehradskej štvorky, aktuálny prieskum (GLOBSEC Trends, 2020) nás dáva na čelo rebríčka v rámci 10 vybraných štátov.

ZÁVER

Čelíme nepriateľovi, ktorý je zatiaľ v prevahe tak v zdravotnej, ako aj informačnej oblasti. Na základe väčšinového vedeckého konsenzu, usudzujeme, že základným prostriedkom boja proti vírusu je imunizácia, teda aplikácia vakcín, čo možno najväčšiemu množstvu ľudí. Túto tézu možno aplikovať aj v prípade dezinformácií, kde účinných očkovacích látok môže byť viacero.

Potenciálnym riešením je zlepšenie školského systému a zvýšenie efektivity vo výučbe mediálnej gramotnosti, ktorá napomáha pri učení kritického myslenia, stáva sa inteligentným a vedomým spotrebiteľom informácií, vytvára mediálnu zodpovednosť, uvedomuje si a odoláva pokusom o manipuláciu jednotlivca. (Gajdoščík, 2020) Čím väčšie percento z nás bude schopné rozoznať pravdu od klamstva, tým ťažšie sa budú nezmysly, aj tie zdravotné, šíriť. Ďalším krokom k úspechu môže byť komunikácia a informatizácia, ktorá by sa mala odohrávať nielen na úrovni regionálnej a štátnej, ale takisto nadštátnej.

Dlhodobý trend naznačuje, že Európska únia často kritizuje Slovensko za nízku mieru informovanosti vlastných občanov. (Dvořák, Goda, 2019) Problém distribúcie a adresovania kvalitných informácií evidujeme aj opačne. Keďže sa stáva, že až 90% z toho, čo EÚ komunikuje, prechádza selekciou cez národných politikov, bežný euroobčan nemá príliš veľa možností zistiť, čo sa aktuálne v Bruseli odohráva. Vychádzajúc z tohto tvrdenia môžeme konštatovať, že spoločenská informovanosť o postupe EÚ nie je dostačujúca, a to je aj v prípade kríz verejného zdravia, výrazný nedostatok.

Navzdory všetkému, obyvatelia EÚ i samotného Slovenska majú nádej na lepšiu informačnú budúcnosť. Dôkazom sú rôzne vzdelávacie kurzy, besedy či občianske iniciatívy, ktorých hlavným cieľom je pomôcť ľuďom lepšie porozumieť a rozlíšiť kvalitné informácie od nekvalitných. V tomto prípade možno určite pozitívne vnímať aj rozširovanie základne tzv. fact-checkerov, či zapájanie sa jedného z najklúčovejších hráčov, ktorým je Ministerstvo zdravotníctva.

Odhliadnuc od toho, že ťarcha zodpovednosti spočíva na štátnych a vedeckých inštitúciách, politických lídroch či verejných autoritách, centrálna zmena prístupu musí prísť zo strany každého jedného z nás. Pokiaľ nezmeníme vlastný postoj k rozširovaniu pochybných správ, hodnoty západnej civilizácie a samotná demokracia budú aj naďalej nahlodávané rôznymi činiteľmi. Zlepšujme teda svoju schopnosť rozlišovať medzi faktom a fikciou, pretože podmienky predošlého, dôveryhodnejšieho mediálneho prostredia sú súčasťou minulosti a existuje len malá nádej, že sa niekedy vrátia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

DVOŘÁK, O. GODA, J. 2019. Varovanie ministerstva zdravotníctva: Dezinformácie môžu zabíjať. [online]. 2019 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete:



<<https://dennikn.sk/1622679/varovanie-ministerstva-zdravotnictva-dezinformacie-mozu-zabijat/>>.

EMMOTT, R. 2020. Russia deploying coronavirus disinformation to sow panic in West, EU document says. In: REUTERS. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-disinformation/russia-deploying-coronavirus-disinformation-to-sow-panic-in-west-eu-document-says-idUSKBN21518F?fbclid=IwAR3cUpXUIUqdr10kDh9dopfkmyZMwl4RXQoMWgWO1mkp_aFYJmIYK7CVDiQ>.

EUROPEAN COMMISSION. 2020. Vaccination. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/health/vaccination/overview_en>.

EUROPEAN COMMISSION. 2020. Coronavirus response. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_sk>.

EUVSDISINFO, 2020. EEAS SPECIAL REPORT: DISINFORMATION ON THE CORONAVIRUS - SHORT ASSESSMENT OF THE INFORMATION ENVIRONMENT. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://euvsdinfo.eu/eeas-special-report-disinformation-on-the-coronavirus-short-assessment-of-the-information-environment/>>.

FLEGENHEIMER, M. 2020. Trump's Disinfectant Remark Raises a Question About the 'Very Stable Genius'. In New York Times. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.nytimes.com/2020/04/26/us/politics/trump-disinfectant-coronavirus.html>>.

FONTANET, A, CAUCHEMEZ, S. 2020. COVID-19 herd immunity: where we are? In: Nature Reviews Immunology. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.nature.com/articles/s41577-020-00451-5>>.

GAJDOŠČÍK, D. 2020. THE PITFALLS AND RISKS OF PRO-RUSSIAN DISINFORMATION IN THE ENVIRONMENT OF THE VISEGRAD FOUR. s. 68. In: 13th Annual International Scientific Conference Security Forum 2020: Conference Proceedings . 1. vyd. Banská Bystrica: Interpolis, 2020, s. 60-72. ISBN 978-80-973394-3-2.

HAJDU, D. et. al. 2018. Generation Trends Central Europe: Mosaic of Perspectives. In: GLOBSEC Trends. [online]. 2018 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.globsec.org/publications/generation-trends-central-europe-mosaic-of-perspectives/?fbclid=IwAR1vHgTn58u0yl-ql79UfWLxB-cPMfYn5oOeGXheDuTlIbjtfsD2tizWkNxg>>.

HAJDU, D.; KLINGOVÁ, K. 2020. Voices of Central and Eastern Europe. Slovensko. In: GLOBSEC Trends. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2020/09/Voices-of-Central-and-Eastern-Europe_Slovensko.pdf>.

KOZIAK, T. 2018. Fenomén post-pravdivosti - jeho príčiny a spoločensko-politické dôsledky v kontexte aktuálnych zmien informačného prostredia. In GBÚROVÁ, M. et. al. 2018. Sekundárny analfabetizmus alebo o príčinách a dôsledkoch nízkeho záujmu verejnosti o politiku na Slovensku. Košice: Šafárik Press, UPJŠ v Košiciach, 2018. s. 157-171. ISBN 978-80-8152-699-2.



HÚSKOVÁ, E. 2020. Uhrík ďalej straší vakcínami a popiera COVID-19. In: Propaganda.sk. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<http://antipropaganda.sk/uhrik-dalej-strasi-vakcinami-popiera-covid-19/>>.

IPSOS, 2020. Voliči Kotlebu sa cítia vírusom najmenej ohrození a najviac veria hoaxom. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.ipsos.com/sk-sk/prieskum-volici-kotlebu-sa-citia-virusom-najmenej-ohrozeni-najviac-veria-hoaxom>>.

JOSZT, L. 2020. Combatting COVID-19 Misinformation. In: AJMC. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.ajmc.com/view/combating-covid-19-misinformation>>.

MEDIAHUB. Dezinformácie v oblasti zdravotníctva boli veľkým problémom aj v roku 2019. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mediahub.sk/dezinformacie-v-oblasti-zdravotnictva-boli-velkym-problemom-aj-v-roku-2019/>>.

ŠNÍDL, V. 2020. Fakty vs dojmy: Ako Slovensku reálne pomáhajú Rusko, Čína a Európska únia. In: DENNIKN. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/1830536/fakty-vs-dojmy-ako-slovensku-realne-pomahaju-rusko-cina-a-europska-unia/?ref=in>>.

VEDA NA DOSAH, 2019. Dezinformácie týkajúce sa očkovania patria medzi 10 najväčších hrozieb pre verejné zdravie. [online]. 2019 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://vedanadosah.cvtisr.sk/dezinformacie-tykajuce-sa-ockovania-patria-medzi-10-najvacsih-hrozieb-pre-verejne-zdravie>>.

WHO, 2016. Measles jab saves over 20 million young lives in 15 years, but hundreds of children still die of the disease every day. [online]. 2016 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.who.int/en/news-room/detail/10-11-2016-measles-jab-saves-over-20-million-young-lives-in-15-years-but-hundreds-of-children-still-die-of-the-disease-every-day>>.

WHO. Managing the COVID-2019 INFODEMIC: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation. [online]. 2020 [cit. 01-11-2020]. Dostupné na internete: <<https://www.who.int/news-room/detail/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>>.



SYNDRÓM VYHORENIA MANAŽÉRA

Marcel ORENIČ⁴¹

Abstract

The topic of the article is burnout syndrome – a state of total and mental exhaustion of an individual, a worker. "Burnout" most often occurs in people performing the so-called helping professions. The paper in the theoretical art presents basic knowledge about the burnout syndrome. It deals with causes, risk factors and preventive techniques. The aim of the paper was to determine the occurrence of burnout syndrome in terms of emotional exhaustion, depersonalization and personal satisfaction and to determine the manifestations of burnout. The research tool was interviews with selected managers. The interview consisted of two parts. One of the interviews was structured, using the MBI (Maslach Burnout Inventory) questionnaire. The second interview was semi-structured. Its aim was to identify risk factors and the use of preventive tools. The respondent was found to have the presence of burnout syndrome in all monitored subscales, and the causes, manifestations and proposed interventions were identified. Despite the limits and limitations of the presented investigation, we verified of the causes of burnout syndrome and confirm that it also occurs in the managerial professions.

Key words: Manager, Burnout, Stress, Prevention of burnout syndrome.

ÚVOD

Syndróm vyhorenia je predmetom vedeckého skúmania od 70. rokov 20. storočia. Táto téma je stále viac diskutovaná vo vzťahu k pracovnému prostrediu a narastajúcim nárokom na výkon zamestnancov. Na základe prieskumu dostupnej zahraničnej ako aj domácej literatúry sa podľa niektorých autorov syndróm vyhorenia stal problémom nielen individuálnym, ale aj celospoločenským, a to najmä v západnej civilizácii. (Schaufeli, 2017) V dôsledku vplyvov globalizácie a previazanosťou na ekonomickú oblasť nášho života sa tento syndróm šíri nielen do oblasti nášho pracovného, ale aj osobného života.

Manažérsku pozíciu sme zvolili preto, že táto práca je stresujúca, zodpovedná, ale tiež náročná na psychiku osobnosti. Pri syndróme vyhorenia ide o stav vyčerpania. Človek je vyčerpaný a nie je schopný prežívať uspokojenie a radosť z práce. Dlhodobá nadmerná psychická záťaž je príčinou syndrómu vyhorenia, alebo inak burnout syndrome. Každý môže proti nemu niečo urobiť. Príznaky a prejavy syndrómu vyhorenia vznikajú z telesného, emocionálneho, sociálneho, ale aj duševného vyčerpania.

⁴¹ Mgr. Marcel Orenič, MBA, Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66., Košice 041 32, Slovenská republika, E-mail: marcel.orenic@student.upjs.sk



ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Syndrómom vyhorenia môže trpieť ktokoľvek. Najviac ohrození sú tí, ktorí pracujú s ľuďmi – lekári, manažéri, zdravotné sestry, učitelia, psychológovia, policajti, operátori, sociálni pracovníci, záchranári, opatrovatelia, ošetrovatelia, hasiči, a mnoho ďalších. Výskyt syndrómu vyhorenia stále rastie vďaka zvýšenému životnému tempu, rastúcim nárokom na ekonomické, sociálne a emočné zdroje človeka v dnešnej relatívne rozvinutej a spotrebne orientovanej spoločnosti.

Príspevok v teoretickej časti uvádza základné poznatky o syndróme vyhorenia. Opisuje fázy tohto procesu, rizikové faktory a preventívne techniky. Syndróm vyhorenia je najčastejšie spájaný a skúmaný u pracovníkov, ktorí vykonávajú tzv. pomáhajúce profesie (napr. zdravotníci, sociálni pracovníci). Cieľom príspevku je overiť rizikové faktory syndrómu vyhorenia v kontexte výkonu manažérskej práce a zistiť, či sa syndróm vyhorenia vyskytuje u vybraného manažéra. Práca manažéra je náročná. Manažér pracuje v turbulentnom prostredí, kde často dochádza k zmenám a pracovná záťaž je vysoká až stresujúca. Manažér dosahuje ciele pracoviska prostredníctvom ľudí, ktorých riadi a výsledky jeho práce slúžia pre iných ľudí (odberateľov, zákazníkov, klientov, atď.), ktorých potreby zabezpečuje. S využitím prípadovej štúdie bol vedený rozhovor s vybraným manažérom. Rozhovor bol zložený z dvoch častí. Jeden z rozhovorov bol štruktúrovaný, pričom otázky boli použité z dotazníka MBI (Maslach Burnout Inventory). Ide o dotazník, ktorý je najčastejšie využívaný pri skúmaní syndrómu vyhorenia. Druhý rozhovor bol pološtruktúrovaný.

1 SYNDRÓM VYHORENIA – TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Freudenberger (1980) v monografii *Burnout: The Cost of High Achievement* ho definoval ako vyhasnutie motivácie a stimulujúcich podnetov v situácii, kde starostlivosť o jedinca a neuspokojivý vzťah sú príčinou, že práca neprináša očakávané výsledky. Syndróm je spájaný so stavom psychického a fyzického vyčerpania nasledujúceho po vyčerpávajúcom a dlhodobom strese.

Chápanie syndrómu vyhorenia rozširuje Chernis (1980) a definuje ho ako proces, ktorý začína nadmerným a dlhodobým pracovným vyťažením a vedie k pocitom napätia, podráždenosti a vyčerpanosti, keď pracovník tieto príznaky stresu pasívne prekoná pomocou emočnej indiferencie, osamelosťou v zamestnaní a stáva sa necitlivým, niekedy aj cynickým a krutým, je proces vedúci k vyhoreniu zavížený (Chernis, 1980).

Maslach (2016, s. 103) tvrdí, že syndróm vyhorenia je reakciou na „chronické medziľudské stresové faktory v práci“.

Podľa Hartla a Hartlovej je syndróm vyhorenia „strata profesionálneho záujmu alebo osobného zaujatia u príslušníka niektorých pomáhajúcich profesií, najčastejšie spojených so stratou činnosti a poslaním; sa prejavuje pocitmi sklamaní, horkosti pri hodnotení minulosti. Postihnutý stráca záujem o svoju prácu, uspokojuje sa s každodenným stereotypom, rutinou, nevidí dôvod pre ďalšie sebavzdelávanie a osobný rast. Snažia sa len prežiť, nemať problémy. Ide o konečný stav, hoci vývoj je postupný, a tým nebezpečný“ (2000, s. 586).

Na základe uvedených definícií a definícií ďalších autorov, ktorí riešia problematiku



syndrómu vyhorenia možno konštatovať, že ide o psychologickú kategóriu vyjadrujúcu psychické, emocionálne a fyzické vyčerpanie pracovníka. Syndróm vyhorenia sa teda spája s pracovným prostredím. Pracovník je dlhodobo vystavený pracovnej záťaži, dôsledkom ktorej je stres a nekonformné pocity, ako napr. sklamanie z neúspechov, z nedodržovania termínov, neuspokojenie z práce, emocionálne vyčerpanie, necitlivosť voči iným ľuďom. Ide o proces, ktorého záverečná vývojová fáza je vyhorenie. Behaviorálne prejavy vyhorenia sú nezáujem o prácu, osamelosť, zníženie výkonnosti, necitlivosť a prejavujú sa nie len v práci, ale vo všetkých oblastiach života jedinca.

Newmanová (2015) zisťovala výskyt syndrómu vyhorenia u manažérov. Na vzorke 99 manažérov, preukázala výskyt znakov syndrómu vyhorenia u 11 z nich. Predpokladala, že prítomnosť známkov vyhorenia budú vykazovať najmä manažéri oddelení, kde prichádza k zvýšeným nárokom na interakciu s ľuďmi a kde z náplne práce a zamerania oddelenia sú prítomné známky starostlivosti o druhých. Tento predpoklad sa jej potvrdil čiastočne.

Ako uvádzajú Bektas a Peresadko (2013) vo svojom výskume, syndróm vyhorenia sa stal psychologickým javom, ktorý má tendenciu pôsobiť proti zvýšeniu výkonnosti, efektívnosti a organizačných výsledkov personálu. Pracovníci stresujúcich povolání preto vyžadujú individuálne a organizačné úsilie na prekonanie syndrómu vyhorenia. Obzvlášť manažérska podpora znižuje účinok pracovného stresu a vyhorenia, tiež získava pracovné nasadenie a spokojnosť pracovníkov na pracovisku. Na prekonanie syndrómu vyhorenia súčasná štúdia navrhuje akýsi „Fishbone chart“ model. Tento model obsahuje dve hlavné časti. Jednou časťou je práve individuálne úsilie a druhou časťou je úsilie organizačné. Tieto časti je možné identifikovať ako vnútorné a vonkajšie faktory. Jednotlivé snahy obsahujú hlavne faktory vnútorné, samotné organizačné úsilie obsahuje hlavne vonkajšie faktory. Ak sa tieto faktory skombinujú, je možné získať úplnosť. Ak sa tieto faktory efektívne skombinujú a využijú, môžu vyriešiť syndróm vyhorenia v pracovnom živote.

1.1 Príčiny syndrómu vyhorenia

Primárnou príčinou vzniku syndrómu vyhorenia bol predtým pokladaný intenzívnejší kontakt profesionálov s klientmi a pacientov. V súčasnej dobe je pôvod pripisovaný vzrastajúcim požiadavkám na pracovný výkon a stále menšími možnosťami odpočinku. V prípade akýchkoľvek omylov alebo chýb sa vyvodzujú vážne dôsledky. (Čeledová, 2010) So vznikom syndrómu vyhorenia súvisí vzťah a vzájomná súhra medzi vonkajšími a charakterovými podmienkami jedinca. Môžeme ich rozdeliť na vnútorné faktory, najmä povahové vlastnosti a vonkajšie faktory, ktoré ovplyvňuje okolie. Pôsobením práve týchto faktorov je podmienený vznik vyhorenia. V prípade nadvlády povahových vlastností, jedinca označujeme ako workoholika. Ten si svojím aktívnym pričinením privodí syndróm vyhorenia do značnej miery sám. Na druhej strane sú jedinci, ktorí sú v dôsledku pôsobenia svojho okolia a vonkajších podmienok pod tlakom bez vlastného pričinenia, potom hovoríme o tzv. „*opotrebovaní*“, anglicky wearout. (Stock, 2010)

1.2 Rizikové faktory syndrómu vyhorenia

K syndrómu vyhorenia nedochádza hneď. Začína varovnými signálmi, ktoré môžu prerásť v syndróm vyhorenia. (Kallwas, 2007) Ľudia sa snažia príznaky vyhorenia riešiť sami napr.



pomocou pitia alkoholu, čiernej kávy, jedia málo alebo veľa, užívajú lieky na spanie alebo upokojenie a často nepretržite fajčia. (Potterová, 1997)

Manažér sa môže vysporiadať s týmto syndrómom vyhorenia zmenou práce a sebaanalýzou. (Šuleř, 2003)

Spúšťačmi syndrómu môžu byť charakterové vlastnosti jedinca. Niektorí majú sklony k perfekcionizmu, iní zase rád pomáhajú ostatným. Medzi ďalšie osobnostné rizikové faktory môže patriť sklon k workoholizmu, vysoká miera empatie, obetavosti, prežívanie neúspechu ako osobnú porážku, neschopnosť relaxovať, prílišná dbalosť na zodpovednosť, lipnutie na peniazoch a moci, súperovosť, nepriateľstvo a negatívne myslenie. (Kallwas, 2007)

Najčastejšie dôvody vzniku syndrómu vyhorenia súvisia s pracovnou oblasťou. Strach zo straty svojej pozície, náročné podmienky alebo napríklad súťaživé prostredie vedú u mnohých k stresu. K spusteniu vyhorenia môže dôjsť vtedy, keď sa hodnoty firmy výrazne odlišujú od individuálnych hodnôt jedinca, ten potom musí konať v rozpore so svojimi názormi a presvedčením. Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, uvádza všeobecné rizikové faktory, ako príčiny pracovného stresu:

- dlhá pracovná doba a rastúce množstvo práce,
- obava zo straty miesta, neistota pracovných pomerov spojená s nestabilitou na trhu práce,
- outsourcing (rušenie pracovných miest a oddelení),
- menej istôt v dôsledku nových foriem pracovných zmlúv, napr. krátenie dovolenky, viac nadčasov, zmluvy na dobu určitú,
- emocionálne náročnejšie práce,
- nezlučiteľnosť zamestnania a súkromného života. (Stock, 2010).

Stock (2010) píše, že medzi tri základné príznaky syndrómu vyhorenia patrí vyčerpanie, odcudzenie a pokles výkonnosti.

- *Vyčerpanie* – človek sa cíti emočne aj fyzicky vyčerpaný. Znaky emočného vyčerpania sú bezmocnosť, beznádej, pocit strachu a prázdnoty, strata odvahy. Znaky fyzického vyčerpania sú nedostatok energie, chronická únava, poruchy spánku, pamäti a sústredenia, náchylnosť k nehodám.
- *Odcudzenie* – sa chápe ako postupná strata idealizmu, cieľavedomosti a záujmu. Človek trpiaci syndrómom vyhorenia má k svojej práci a svojmu okoliu takmer ľahostajný postoj. Všetky prvotné nadšenia z práce miznú, naopak nastupuje cynizmus. Správanie k ostatným môže prerásť až v pohrdavé, sarkastické či agresívne správanie. Jediniec zažíva pocit sklamaní a frustráciu, zároveň je vysilený, že už nemôže ďalej pokračovať. V extrémnych prípadoch dochádza až k dobrovoľnej izolácii. Jediniec sa nechce stýkať s priateľmi, svojich spolupracovníkov vidí ako obťažujúcich. Klienti sú pre neho príťažou a nadriadení zdrojom ohrozenia.
- *Pokles výkonnosti* – zníženie výkonnosti je tretím podstatným príznakom syndrómu vyhorenia. Jediniec k vykonaniu bežných úkonov potrebuje mnohonásobne viac času a energie. Neverí vo svoje schopnosti a z profesionálneho hľadiska sa vidí ako neschopný. Zažíva pocit zlyhania, stráca motiváciu aj nadšenie, býva so sebou často nespokojný a nevie sa rozhodnúť.

Maslach popisuje fázy burnout syndrómu do niekoľkých kategórií:

1. Človek je pre niečo nadšený a je dlhodobo preťažovaný.



2. Človek začína cítiť fyzické a psychické vyčerpanie.
3. U človeka začína dehumanizovaná percepcia ako forma obrany.
4. Človek je úplne vyčerpaný, ľahostajný a negativistický. (Kebza, Šolcová, 2003)

1.3 Prevencia syndrómu vyhorenia

Prevencia znamená niečomu sa vyvarovať, predísť tomu. Pre dnešnú modernú spoločnosť je charakteristické rýchle životné tempo, neustále zmeny a s tým spojené aj zvyšujúce sa nároky na jedinca – na vzdelanie, prácu, spoločenské uznanie a materiálne uspokojenie. Stres pôsobí na každého človeka odlišne. U niektorých jedincov funguje ako poháňací motor, ktorý im dokáže zvýšiť ich výkonnosť. Naopak, pre druhých býva stres veľmi vyčerpávajúci a nedokážu sa mu ubrániť, čo môže viesť k vyhoreniu. (Stock, 2010)

U pracovníkov, ktorí sú v každodennom bezprostrednom kontakte s ľuďmi, čo môže byť veľmi vyčerpávajúce, by mala byť práve prevencia syndrómu vyhorenia najdôležitejšia. Je ťažké vyhorenie liečiť, preto by sa mu malo predchádzať. Nerovnováha profesionálneho očakávania a profesijná realita má za následok vznik syndrómu vyhorenia. (Kebza, 2005)

Prevencia na úrovni jedinca predstavuje vlastný zdravý systém seba podpory. To znamená zabezpečiť si zmysluplný, radostný a fyzicky aktívny život. Informovanosť jedinca o syndróme vyhorenia je tiež nevyhnutnou prevenciou. Karel Kopřiva (2000) predstavuje tieto kategórie nástrojov prevencie:

1. *Životný štýl*. Dostatočný pohyb a spánok, zdravá strava, spoločenský život a zmysluplné trávenie voľného času.
2. *Medziludské vzťahy*. Sociálna opora jedinca. Je to predovšetkým rodina, ako subjekt sociálnej politiky, pracovný kolektív, trieda, susedia a kamaráti. Čím lepšie vzťahy si daný človek udržiava k ostatným, tým má menšiu pravdepodobnosť postihnúť vyhorením. Čím viac sociálnej opory človek dostáva, tým menej je ohrozený syndrómom vyhorenia.
3. *Prijatie seba samého*. Mať rád sám seba a nebyť vo vnútornom konflikte medzi skutočným a ideálnym obrazom seba samého. Taktiež to patrí k nevyhnutnej prevencii syndrómu vyhorenia.

Podľa autora Kebzyho (2005) je okrem preventívneho dodržiavania pravidiel dôležitá sociálna opora. Nedostatočná sociálna opora vzájomne súvisí so vznikom syndrómu vyhorenia. Hlavné zdroje v sociálnej opore máme v rodine, u priateľov a dobrých známych, svojich spolupracovníkov, v rámci trávenia voľného času, pri realizácii svojich záujmov a koníčkov.

2 SYNDRÓM VYHORENIA U MANAŽÉRA

Cieľom príspevku je overiť rizikové faktory syndrómu vyhorenia v kontexte výkonu manažérskej práce a zistiť, či sa syndróm vyhorenia vyskytuje u vybraného manažéra. Respondentom bol muž vo veku 36 rokov, ktorý prácu manažéra vykonáva 4 roky. Pracuje v malom podniku zameranom na riešenie, zabezpečenie projektovania stavieb a stavebný dozor v meste Košice.

Na dosiahnutie cieľa bol použitý rozhovor. Rozhovor sa skladal z dvoch častí. Štruktúrovanú časť rozhovoru zameranú na zistenie výskytu syndrómu vyhorenia tvorili otázky dotazníka MBI (Maslach Burnou Inventory). Ide o validizovaný a reliabilný dotazník, všeobecne používaný vo výskumných štúdiách (Honzák, 2009). Počet otázok bol 22 a boli zamerané na emocionálne vyčerpanie, depersonalizáciu a na osobné uspokojenie. Na otázky typu „ako často“ odpovedal respondent na škále od nikdy až po každý deň a na otázky zisťujúce intenzitu,



odpovedal na škále od vôbec po veľmi. Druhá časť rozhovoru bola pološtruktúrovaná, pričom otázky boli zamerané na rizikové faktory syndrómu vyhorenia a na využívanie preventívnych nástrojov.

Pri vyhodnocovaní prvej časti MBI dotazníka boli škály kombinované tak, aby pokryli viac oblastí. Dotazník meria na každej škále úroveň vyhorenia v troch stupňoch – vysoký, mierny a nízky. Pri emocionálnom vyhorení a depersonalizácii korešpondujú vysoké hodnoty s vysokým stupňom vyhorenia, naopak pri miere osobného uspokojenia korešpondujú s vyhorením nízke hodnoty. Vyhodnotenie spočívalo v súčte všetkých bodových hodnotení v jednotlivých subškálach.

Prvá časť zaoberajúca sa popisáním frekvencie emocionálneho vyčerpania (emotional exhaustion) u manažéra je považovaná za základnú zložku syndrómu vyhorenia. V tejto súvislosti ide o stratu chuti do života, nedostatku síl k akejkoľvek činnosti, nulovej motivácii pre činnosť a pod. Ide o najsmereodajnejší ukazovateľ prítomnosti vyhorenia. Vo všeobecnosti táto škála vykazuje priemerné hodnoty na úrovni 19,0 bodov. Skúmaný respondent získal 24 bodov, vďaka čomu túto hodnotu zaradíme do stupňa s miernymi hodnotami danej subškály. Pri otázke náročnosti práce vo vzťahu k vyčerpaniu uviedol najvyšší počet bodov, avšak výsledky z tejto kategórie splňali priemerné výsledky.

Druhá subškála dotazníka MPI meria depersonalizáciu (depersonalisation), kde boli otázky zamerané na psychické vyčerpanie prejavujúce sa u ľudí, ktorí majú veľkú potrebu reciprocity od ľudí, ktorým sa venujú. Keď sa im nedostáva kladnej odozvy, začnú sa k ľuďom správať cynicky. V extrémnych prípadoch jednájú s ľuďmi, s ktorými pracujú ako s neživými predmetmi. nášmu respondentovi v tejto subškále vyšla hodnota na úrovni 9 bodov (mierny stupeň), pričom v tejto kategórii sa priemerná hodnota pohybuje na úrovni 6,6 bodov.

Tretia subškála dotazníka MPI zisťuje osobné uspokojenie (personal accomplishment) a viaže sa k osobnému výkonu a uspokojeniu. Tým, že má človek znížené sebahodnotenie, nemá tiež dostatok energie k zvládaniu stresových situácií a životných problémov. Respondent v tejto subškále získal 47 bodov (vysoký stupeň), pričom v tejto kategórii sa priemerná hodnota pohybuje na úrovni 36,8 bodov.

Vo všetkých troch škálach sme očakávali výsledky na úrovni priemerných hodnôt, ktoré sa nám potvrdili, nakoľko s danou pracovnou pozíciou korešponduje správanie sa a výkon manažéra. Naše zistenie korešponduje s výskumom Newmanovej (2015), ktorej výsledky na štatisticky významnej úrovni nepreukázali výskyt syndrómu vyhorenia u skúmaných manažérov.

V druhej časti bol zvolený pološtruktúrovaný rozhovor. Zo zistení vyplýva, že pre manažéra by bolo vhodné vytvoriť možnosť odpočinku, nakoľko jeho tvrdením bolo, že pod dlhodobým stresom prácu nezvláda. Z krátkodobého hľadiska u neho stres slúži ako vhodný motivátor, ktorý mu pomáha plniť svoje pracovné úlohy včas a efektívne. Z dlhodobého hľadiska však uviedol, že ho práca pod stresom fyzicky aj psychicky vyčerpáva. Pri odbúravaní stresu manažérovi pomáha čas strávený s rodinou a najbližšími. Zároveň však dodal, že ďalšou formou boja proti stresu je u neho šport a voľnočasové aktivity. Je vhodné poukázať aj na to, kedy si človek uvedomí, že ho prehnané úsilie vyčerpáva a uvažuje o možnostiach kariérneho rastu, prípade zmene platových podmienok, nakoľko manažér mal pocit, že pracuje usilovne a preto sa cíti vyčerpane. Vtedy je potrebné uvažovať, či to nemôže súvisieť aj so syndrómom vyhorenia, nakoľko niekedy sú zamestnanci pohltení prácou, ktorá ich baví, ale súčasne si začínajú uvedomovať ako veľmi ich to vyčerpáva. Vyjadril sa, že práca vyžaduje vedomosti a skúsenosti



na vysokej úrovni. Z tohto dôvodu možno hovoriť o náročnej práci, ktorej vykonávanie si vyžaduje zvládať stres, komunikáciu s ľuďmi a intenzitu zadávaných úloh. Ak je však depersonalizácia skombinovaná aj s nechúťou chodiť do práce, môže sa opätovne jednať o jeden z príznakov syndrómu vyhorenia. No manažér sa s daným výrokom nestotožňoval. Ideálnym osobným uspokojením je, že manažér predstavuje osobnosť, ktorá je zameraná na uvoľnenosť, trpezlivosť, dobré vzťahy a vyrovnanosť. Pri otázkach, či respondent považuje svoju prácu za niečo, čo ho naplňuje a rovnako, či práci venuje viac času ako je potrebné súhlasil, a dodal, že ak je práca nejakým spôsobom významná nemá problém jej venovať viac času než je potrebné, no všetko by malo ostať v prijateľnej miere. Manažér pociťuje, že ho občas práca nebaví a zažíva akúsi „rutinu“ no všetko je stále v únosnej a prijateľnej miere a zmenu pracovnej pozície v najbližšej dobe neplánuje.

Za rizikové faktory možno považovať už samotný život v súčasnej spoločnosti, s neustále rastúcim životným tempom a nárokmi na človeka, vysoké až nadmerné požiadavky na výkon, nízku autonómiu pracovnej činnosti, monotónnosť práce, angažovanosť v práci a s prácou, zaujatie pre vec, alebo nutnosť čeliť chronickému stresu, obsahujúcu profesionálnu prácu s ľuďmi (Kebza, Šolcová, 2003). Zvýšený výskyt syndrómu vyhorenia dáva do súvislosti s čoraz náročnejšími požiadavkami na výkon ľudí aj Scheberová (in Peterková, 2008). Od ľudí sa očakáva maximálny výkon, čo je samozrejme na úkor ich súkromia a voľného času. Týmto ľuďom nakoniec dochádzajú psychické a fyzické sily a vykazujú úplné vyčerpanie. Syndróm vyhorenia uvádza ako štrajk tela a duše, a že je spôsobený kladením vysokých nárokov nad prirodzenú kapacitu ľudí. Jeklová a Reitmayerová (2006) hovoria o vonkajších a vnútorných rizikových faktoroch. Medzi vonkajšie rizikové faktory zaraďujú pracovné podmienky, rodinu, spoločnosť, profesiu. K vnútorným rizikovým faktorom priradujú osobnostné predpoklady. Následne uvádzam vybrané rizikové faktory, ktorými chcem poukázať na to, aké rôzne činitele môžu vplývať na mieru postihnutia burnoutom.

K tomu, aby sme sa vyhli syndrómu vyhorenia, nám môže pomôcť pár zásad aktívneho prístupu k životu. Medzi ne patria: byť otvorený tomu, čo sa okolo nás deje, nebáť sa zmien, nebyť pasívny pri stretnutí so stresujúcimi životnými udalosťami, uvedomiť si, že stresu sa v dnešnej dobe nevyhneme, vedieť izolovať stres od životných aktivít, dbať na dobré vzťahy s ostatnými ľuďmi, vytvoriť si priaznivé prostredie a osvojiť si zdravý životný štýl.

„Niekedy sa burnout syndróm prejavuje i u nezamestnaneckých kategórií, vždy však u osôb, ktoré sú v akomkoľvek kontakte s druhými ľuďmi, sú závislé na ich hodnotení a môžu byť vystavené pôsobeniu chronického stresu“ (Kebza, Šolcová, 2003, s. 8). Napríklad u výkonných (špičkových) umelcov, športovcov, ale tiež u osôb samostatne zárobkovo činných.

Na základe výsledkov konštatujeme, že náš respondent – manažér sa nenachádza v žiadnej z fáz syndrómu vyhorenia a niektoré z krokov preventívnych opatrení využíva pravidelne pri výkone svojho povolania.

ZÁVER

Autori sa venujú problematike syndrómu vyhorenia už dlhšiu dobu. Na túto tému sú publikované rôzne výskumy. Syndrómu vyhorenia sa dá vyhnúť, resp. znížiť riziko vyhorenia, ak sa budú dodržiavať zásady ako uvádza Tošnerová a Tošner (2002).



V prvom rade je vhodné zníženie príliš vysokých nárokov na druhých aj na seba samého a nesnažiť sa byť za všetko a všetkých zodpovední. Je dôležité nebyť nadmerne citlivý k potrebám ostatných. Hovoriť nie, nakoľko v dnešnej dobe sa väčšina ľudí bojí odpovedať na otázku s prosbou pre pomoc práve týmto slovom. Nemôžete zvládať prácu aj za druhých. Stanovenie si dôležitých vecí pred tými menej dôležitými, je ušetrenie času, ale aj energie. Dobrým plánom sa rozumie naplánovať si svoju prácu a ušetriť tým nielen čas, ale aj vylúčiť odkladanie práce na inokedy, a tým vzniknuté časové a psychické problémy. Je vhodné dopriať si aspoň minimálnu prestávku na doplnenie energie. Nebáť sa vyjadrovať svoje pocity, ak sa vám niečo nepáči. Pri emocionálnej podpore je lepšie zveriť sa so svojimi problémami niekomu a nebyť na všetko sám. Nepremýšľajte o negatívnych veciach ale myslite pozitívne. Vždy si naplánujte svoju prácu a povedzte spolupracovníkom a podriadeným zamestnancom ako si to predstavujete vy. Nesľubujte nespĺniteľné. Pri akejkoľvek konfliktnej situácii sa snažte byť pokojní a nenechajte sa vyprovokovať k impulzívnemu správaniu. Dôležitým je aj zhodnotenie krízových situácií. Nemajte strach nechať si pomôcť od druhých, snažte sa zdokonaľovať a učiť v nových veciach. Poslednou a najdôležitejšou zásadou je neprehliadať svoj zdravotný stav.

Je pravdou, že rôzni ľudia sú vybavení odlišnými osobnostnými charakteristikami. Existujú určité situácie, ktoré sú tak ťažké, že sa do stavu vyhorenia môže dostať takmer každý a nielen človek náchylný k burnoutu. Je dôležité venovať sa v rámci prevencie osobnostným charakteristikám, ale aj životným a pracovným podmienkam, ktoré človeka zaťažujú a vedú k vyhoreniu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BEKTAS, C., PERESADKO, G. 2013. *Frame of workplace guidance how to overcome burnout syndrome: a model suggestion*. In: 3rd World Conference on Psychology, Counselling and Guidance (WCPCG-2012). 879 – 884 s. Elsevier: Cyprus.

ČELEDOVÁ L., a kol. 2010. Syndrom vyhoření u lékařů lékařské posudkové služby. Česká a Slovenská psychiatrie [online]. 157 – 161 s., [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: [HTTP://WWW.CSPSYCHIATR.CZ/DETAIL.PHP?STAT=65](http://www.cspsychiatr.cz/detail.php?stat=65)

FIORILLI, C., GABOLA, P., PEPE, A., MEYLAN, N., CURCHOD-RUEDI, D., ALBANESE, O., DOUDIN, P., A., 2015. *The effect of teachers' emotional intensity and social support on burnout syndrome. A comparison between Italy and Switzerland*, Revue Européenne de psychologie appliquée. 275 – 283 s.

HARTL, P., HARTLOVÁ, H., 2000. Psychologický slovník. Praha: Portál. ISBN 80-717-8303-X.

HONZÁK, R., 2009. *Burnout u personálu psychiatrické léčebny Horní Beřkovice*. In: psychosom [online]. 2009. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: http://www.psychosom.cz/?page_id=279

JEKLOVÁ, M., REITMAYEROVÁ, E. 2006. *Syndrom vyhoření*. Praha: vzdělávací institut ochrany dětí. ISBN 80-86991-74-1.

KALLWASS, A., 2007. *Syndrom vyhoření v práci a osobním životě*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-299-7.

KEBZA, V., ŠOLCOVÁ, I. 2003. *Syndróm vyhorenia*. Praha: Štátny zdravotný ústav. 23 s. ISBN



80-7071-231-7.

KEBZA, V. 2005. *Psychosociální determinanty zdraví*. Praha: Academia. ISBN 80-200-1307-5.

KOPŘIVA, K. 2000. *Lidský vztah jako součást profese: psychoterapeutické kapitoly pro sociální, pedagogické a zdravotnické profese*. 4. vyd. Praha: Portál. ISBN 80-717-8429-X.

LUKÁČOVÁ, L., ŽIAKOVÁ, L., 2018. *Rizikové a preventívne faktory syndrómu vyhorenia v pomáhajúcich profesiách*. [online]. 2018, Košice: UPJŠ, 89 s. ISBN 978-80-8152-634-3. [cit. 13-11-2020]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2018/ff/rizikove-a-preventivne-faktory-syndromu-vyhorenia-web.pdf>

MASLACH, CH., LEITER, M. 2016. Understanding the burnout experience: recent research and its implications for psychiatry. In *World Psychiatry official journal of the world psychiatric association (WPA)* [online]. 2016, vol. 15, Issue 2, 89 – 192 s., [cit. 28-10-2020]. Dostupné na internete: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wps.20311>.

NEWMAN, D., 2015. *Syndróm vyhorenia u súčasných manažérov*. In: MMK 2015 Medzinárodná Masarykova konferencia pre doktorandov a mladých vedcov. Magnanimitas: Hradec Králové. 1387 – 1396 s. ISBN 978-80-87952-12-2.

PETEROVA, E., 2008. *Riziko učiteľského povolania: Niet im čo závidieť*. In: lesk [online]. 2008. [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <http://lesk.cas.sk/clanok/92090/riziko-ucitelskeho-povolania-niet-im-co-zavidiet.html>

POTTEROVÁ, B., A., 1997. *Jak se bránit pracovnímu vyčerpání*. Praha: Votobia. ISBN 80-7198-211-3.

SCHAUFELI, W. B. 2017. *Burnout: A Short Socio-Cultural History*, In: S. Neckel et al. (eds.), *Burnout, Fatigue, Exhaustion*. [online]. 2017, Belgicko: KU Leuven, [cit. 14-11-2020]. Dostupné na internete: <https://www.wilmarschaufeli.nl/publications/Schaufeli/481.pdf>.

STOCK, CH. 2010. *Syndrom vyhoření a jak jej zvládnout*. Praha: Grada. Poradca pre prax. ISBN 978-80-247-3553-5.

ŠULEŘ, O. 2003. *Manažerské techniky III*. 1. vyd. Olomouc: Rubico. 152 s. ISBN 80-85839-90-3.

TOŠNEROVÁ, T., TOŠNER, J. 2002. *Burn-Out syndrom. Syndrom vyhoření. Pracovní sešit pro účastníky kurzu*. [online]. 2002, Praha: Hestia, [cit. 22-10-2020]. Dostupné na internete: <http://www.hestia.cz/ruzne/BURNOUT.doc>.

WILLIAMS, S., ZIPP, G. P., CAHILL, T., PARASHER, R., K., 2013. *Prevalence of burnout among doctors of chiropractic in the Northeastern United States*, *Journal of Manipulative and Physiological Therapeutics*, 36 (6), 376 – 384 s.



AKTUÁLNE PROBLÉMY SLOVENSKEJ SOCIÁLNEJ PRÁCE

Michaela VACEKOVÁ⁴², Jana LEVICKÁ⁴³

Abstract

Social development has in various historical periods created a spectrum of social problems. One of the professions that deals with solving such problems is social work. The role of social workers is to help clients deal with difficult life situations. The aim of the article is to approach current social problems in the context of the traditional roles of social work. When creating the article we used content analysis of relevant literary sources, an overview of which is given at the end of the article. Our findings suggest that modernization and globalization are expanding the range of social issues to which social workers need to respond. As part of their intervention, they must be able to properly reflect the broader social context of the problems faced by their clients. The emergence of new roles for social workers responds to the diversity of current problems.

Key words: social work, professional roles, social problems, assistance.

ÚVOD

Sociálna práca je profesiou, ktorá rovnako ako iné profesie potrebuje vzhľadom na vývoj spoločnosti neustále napredovať, prispôsobovať sa aktuálnym problémom a primerane na ne reagovať. Modernizácia a vývoj spoločnosti so sebou prinášajú nielen zvyšovanie životného komfortu mnohými modernými technológiami či príležitosťami, ale tiež veľa náročných situácií a rizík, ktorým je človek každodenne vystavovaný. Popri týchto tzv. moderných sociálnych problémoch, profesia reaguje aj na tradičné sociálne problémy, ktorými sú napr. chudoba, sociálna exklúzia, nezamestnanosť atď., ktoré však často menia svoj charakter. Niektoré z nich sú natoľko komplexné, že si vyžadujú ďalšie, postgraduálne štúdium. Rozmanitosť sociálnych problémov podporuje aj vznik profesijných rolí. Práve preto je dôležité poukázať aj na odbornosť a veľké množstvo rolí sociálnych pracovníkov, ktoré v tejto profesii zastávajú.

Čoraz viac prevládajú intervencie smerujúce k rozvoju komunitnej sociálnej práce, spojenej s odstraňovaním sociálnych problémov ako aj preventívnymi aktivitami zameranými na ich predchádzanie. Súčasná komunitná sociálna práca fokusuje svoju pozornosť na problémy

⁴² Mgr. Michaela Vaceková, Katedra sociálnych služieb a poradenstva, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, E-mail: vacekovam@gmail.com,

⁴³ prof. PhDr. Mgr. Jana Levická, Phd., Katedra sociálnych služieb a poradenstva, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava



vyvolané sociálnou opresiou voči minoritným skupinám v spoločnosti alebo sociálnou exklúziou, na problémy spojené s poskytovaním sociálnych služieb a pod. (Brnula, 2018).

1 SOCIÁLNA PRÁCA V SÚČASNOSTI

Sociálnu prácu možno definovať ako multidisciplinárny vedný odbor, ktorý využíva špeciálne metódy práce a po teoretickej stránke je zameraný na vedecké poznávanie príčin, možnosti riešenia a poskytovania foriem sociálnej starostlivosti členom konkrétnej spoločnosti. V rámci praktického výkonu profesie sa v spoločnosti poskytujú rôzne formy sociálnej starostlivosti (Levická a kol., 2007). Zároveň je potrebné zdôrazniť, že sociálna práca je profesia, ktorá je úzko prepojená so sociálno-politickým vývojom spoločnosti, ktorý neprináša len pokrok, ale prináša aj nové sociálne problémy. Modernú spoločnosť Beck (2018) vníma ako rizikovú, pretože sa v nej objavujú riziká nového typu. Tieto riziká sú podľa neho výsledkom modernizácie a definuje ich ako neistoty a náhodnosti.

Súčasná sociálna práca predstavuje fungujúci systém v oblasti verejnej sociálnej starostlivosti. Dôležitým faktorom ovplyvňujúcim tento systém a fungovanie sociálnej práce je sociálna politika štátu, ktorá je orientovaná na riešenie alebo prevenciu vzniku spoločenských problémov. Sociálna politika tak predstavuje súbor aktivít zameraných na zlepšenie životných podmienok danej spoločnosti a jej cieľom je zmiernovať sociálne nerovnosti (Bočáková, 2015).

Niektorí autori ako napr. Tomeš (1996, 2010), Strieženec (1999, 2006) a i. pre toto úzke prepojenie chápu sociálnu prácu ako praktický výkon sociálnej politiky. Levická a kol. (2015) takéto chápanie odmietajú argumentujúc, že ide o veľmi zúžený pohľad na oblasť sociálnej práce.

Levická a kol. (2007) poukazujú na úzke prepojenie teórie a praxe v oblasti sociálnej práce, vďaka čomu je pokladaná za praktickú vednú disciplínu. Zvyšujúci sa nárast sociálnych problémov v spoločnosti si vyžiadal formovanie sociálnej práce po teoretickej aj praktickej stránke a tiež profesionálov zameraných na jednotlivé oblasti sociálnej práce. Na úzke prepojenie teórie a praxe poukazuje aj Balogová (2016), ktorá konštatuje, že súbor systematicky utriedených poznatkov (veda) by nevznikol bez procesu tvorby nových poznatkov (výskum). Výskum je systematickou, dôkladne naplánovanou činnosťou, ktorá je vedená snahou zodpovedať na kladné výskumné otázky a prispieť tak k rozvoju odboru.

Teoretické poznatky sociálnej práce aplikujú sociálni pracovníci do praxe prostredníctvom metód sociálnej práce. Koncepty teórie a metódy sociálnej práce sú zároveň nezávislé aj vzájomne súvisiace. Teória pomáha sociálnemu pracovníkovi predvídať alebo opísať problém, čo je potrebné pre jeho hlbšie porozumenie a metóda ho inštruuje ako má adekvátne konať, vzhľadom na identifikovaný problém (Mátel a kol., 2015).

Za misiu sociálnej práce považuje viacero autorov presadzovanie sociálnej spravodlivosti, zmiernovanie sociálnych nerovností, ochranu najslabších členov spoločnosti a dosiahnutie blaha pre každého človeka (Payne, 2006; Levická a kol., 2015).

Podľa Balogovej (2016) predstavuje sociálna práca inštitúciu modernej spoločnosti, ktorá plní významné úlohy, ako napr. prenášanie pozitívnych vzorcov správania, posilňovanie, zabezpečovanie sociálneho fungovania jednotlivcov, regulovanie sociálnych vzťahov a zároveň znižovanie sociálnych konfliktov v spoločnosti.



Praktický výkon profesie ja na Slovensku upravený viacerými legislatívnymi normami, z ktorých každá upravuje určitú oblasť praxe. Za najzásadnejšie sú pokladané tri zákony. Zákon NR SR č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele, zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a zákon NR SR č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny, v ktorom sa zároveň vymedzuje postavenie a pôsobnosť Slovenskej komory sociálnych pracovníkov a asistentov sociálnej práce.

1.1 Sociálna práca a polia jej pôsobenia

Sociálna práca pomáha ľuďom zmierňovať ich sociálne problémy a ťažké situácie, v ktorých sa kvôli nim ocitli. Jej polia pôsobnosti zahrňujú predovšetkým sociálne služby poskytované jednotlivcom, rodinám, skupinám a komunitám (Matoušek, 2008).

Sociálnym poľom rozumieme špecifický úsek praxe, výkon ktorej je upravený osobitnými legislatívnymi podmienkami a práca v tomto poli si vyžaduje špecifické poznatky a zručnosti (Levická a kol., 2007; Tokárová a kol., 2002)

Z hľadiska polí sociálnu prácu delíme na: kuratívnu, terapeutickú, poradenskú, preventívnu, rehabilitačnú, resocializačnú, mediátorskú, edukačnú a pod. (Ondrušová a kol. 2009; Levická a kol., 2007). Levická a kol. (2007) poukazujú tiež na to, že praktickými poliami sociálnej práce rozumieme jednotlivé oblasti sociálnej práce označované aj ako druhy sociálnej práce. V minulosti boli profesionálne polia jednoznačne vymedzené a v súlade s tým môžeme hovoriť o chudobe, migrácii, nezamestnanosti, deviácií, chorobe, sociálnych a kultúrnych konfliktoch a iných sociálnych problémoch. Neskôr sa začalo viac preferovať delenie podľa aktivity sociálneho pracovníka.

Polia pôsobnosti sociálnej práce sú určené vzhľadom na odberateľskú klientelu. Táto pestrosť a široké spektrum sociálnych problémov poukazuje na nutnosť, aby sociálni pracovníci a sociálne pracovníčky disponovali širokou škálou metodických postupov (Ondrušová a kol., 2009). Podľa Levickej (2004, 2007, Levická a kol., 2015) je možné sociálne polia generovať aj na základe sociálnych problémov klientov, či ich veku a pod. Tieto rastre vytvárajú také špecializácie v sociálnej práci (teda polia) ako sú napr. sociálna práca s občanmi vyššieho veku, sociálna práca s jedincami so špecifickými potrebami, sociálna práca s rodinou, sociálna práca v zdravotníctve a i.

Staub-Bernasconi (1995, In: Levická a kol., 2015) je jednou z mála autorov, podľa ktorých medzi polia sociálnej práce patrí aj vzdelávanie, teda pregraduálna príprava sociálnych pracovníkov a pracovníčok a tiež výskum.

S prihliadnutím na problémy, s ktorými klient prichádza za sociálnym pracovníkom je dôležité spomenúť aj role, ktoré sociálny pracovník v sociálnej práci zastáva. Vzhľadom na široké spektrum týchto problémov musí sociálny pracovník zastávať veľké množstvo sociálnych rolí, ktoré si často vyžadujú odlišné teoretické poznanie. Sociálni pracovníci v praxi vykonávajú rolu advokáta, sprostredkovateľa, terapeuta, prípadového manažéra, mediátora, poradcu a i. (Ondrušová a kol., 2009).



Levická a kol. (2007) definujú sociálneho pracovníka ako odborníka, ktorí sa zameriava na profesionálnu pomoc jednotlivcom, skupinám či komunitám. Svojou odbornou pomocou a pomáhaním sa snaží zlepšovať sociálne fungovanie svojich klientov v spoločnosti, prispieva k rozvoju ich potenciálov a snaží sa minimalizovať sociálne riziká.

Řezníček (1996) role sociálnych pracovníkov dopĺňa o role manažéra pracovnej náplne, personálneho manažéra, učiteľa sociálnej adaptácie, administrátora a opatrovateľa, teda poskytovateľa služieb.

Levická a kol. (2007, s. 106) konštatujú, že *„poznať „rolu“ znamená tiež poznať profesionálne požiadavky na jej výkon (ide o požiadavky, ktoré s touto rolou spája vlastná profesionálna obec) a očakávania klienta od konkrétnej role.“*

2 AKTUÁLNE SOCIÁLNE PROBLÉMY V KONTEXTE TRADIČNÝCH ROLÍ SOCIÁLNEJ PRÁCE

Vychádzajúc z dynamickej povahy sociálnej práce autorky Tóthová a Žiaková (2017, In: Jašková, Sabolová Fabianová, 2018) sú toho názoru, že sociálna práca by mala reagovať na zmenu spoločenských podmienok a odpovedať na potreby spoločnosti. Sprievodným javom formovania modernej spoločnosti je strata istôt. Podobný názor má aj Lorenz (2007), podľa ktorého dynamika procesov, ktoré prebiehajú vo vnútri spoločnosti sa nepretržite zrýchľuje, má stále komplexnejší charakter a sociálna práca musí okamžite reagovať na zmeny. Nedostatočné reflektovanie tejto požiadavky zapríčiňuje prehlbovanie sa rozdielov medzi teóriou a praxou v sociálnej práci, a to následne vedie k znižovaniu legitimacy profesie (Laan, 1998).

Spoločenský vývoj v rôznych historických obdobiach generuje spektrum sociálnych problémov vznikajúcich v konkrétnej spoločnosti. V súčasnosti sa sociálna práca neorientuje výhradne na pomoc jednotlivcom či skupinám po ekonomickej stránke, no vzhľadom na široké spektrum problémov sa orientuje aj na pomoc človeku po psychosociálnej stránke. Znamená to, že sociálny pracovník vníma človeka ako bio-psycho-sociálnu bytosť s vlastným prežívaním a správaním a snaží sa podľa toho k nemu individuálne pristupovať (Levická a kol., 2007).

Súhlasiac s názorom Jaškovej a Sabolovej Fabiánovej (2018, s. 7) konštatujeme, že *„zmena povahy spoločnosti produkuje zmenu povahy sociálnych rizík, ktorých hlavným menovateľom je osamelosť, strach a neistota.“*

Keller (2010) zdôrazňuje, že z ľudí sa stávajú klienti sociálnej práce, nie preto že ide o dôsledok ich osobného zlyhania, ale spúšťačom nových sociálnych rizík sú čoraz častejšie silné nadindividuálne ekonomické mechanizmy, ktoré sú príčinou vzniku štrukturálnych sociálnych problémov.

K staronovým sociálnym problémom slovenskej sociálnej práce patrí nezamestnanosť, ktorá v globalizovanom svete často súvisí s rušením celých výrobných podnikov, ktoré sa presúvajú z krajiny do krajiny. Jedným z fenoménov, na ktoré musia sociálni pracovníci reagovať je pokles stabilného zamestnania. Medzi sociálne dôsledky vyvolané nestabilným príjmom patri okrem viacerých foriem sociálno-patologického správania aj nárast psychických ochorení v spoločnosti (Kuchař, Vaska, 2014)

Od sociálnej práce sa vyžaduje, aby s rovnakými prostriedkami, s ktorými v minulosti zohrávala pri integrácii znevýhodnených jedincov pomocnú úlohu, zvládala v súčasnosti sociálnu



integráciu veľkých skupín ľudí, ktorých trh práce odsudzuje k neistote a sociálny štát má stále menej prostriedkov, aby mohol ľudí účinne poistiť voči stúpajúcej pracovnej či životnej neistote (Keller, 2010).

V poslednom období je vo vývoji spoločnosti zaznamenaný nepomer medzi potrebami a možnosťami ľudí, medzi tempom ekonomického rastu v regiónoch, medzi cieľmi a záujmami subjektov sociálnej politiky. Mareš (1999, In: Lovašová, 2014) konštatuje, že nárast chudoby, strata kladných hodnôt, zmeny v myslení ľudí so sebou prinášajú ohrozujúce spôsoby správania sa a to značí aj zmenu klientov sociálnej práce. U klientov narastá agresivita, nepriateľstvo či nevraživosť a iné prejavy spoločensky neakceptovateľného správania a to všetko sa podieľa na vytváraní rizikového prostredia pre ľudí (Šlosár, In: Lovašová, 2014).

Podľa autoriek Balogová, Kvašňáková a Pížová (2015, In: Jašková, Sabolová Fabianová, 2018) zvláštnu oblasť problémov v modernej spoločnosti tvoria problémy týkajúce sa morálneho hodnotenia sociálneho správania, pretože prevažujúce spôsoby personalizácie ponúkajú nové hodnoty spojené s odmietaním tradičných hodnôt. Lipovetsky (2013, In: Jašková, Sabolová Fabiánová, 2018) zdôrazňuje, že v súčasnej postmodernej dobe človek pociťuje strach, úzkosť a neistotu z každodenného života. Tieto pocity vyplývajú z čoraz častejšieho násillia, agresivity, kriminality a v súčasnosti sa do popredia dostáva tiež znečisťovanie životného prostredia.

Keller (2010) poukazuje na skutočnosť, že sociálna práca sa ocitá v neistej dobe a to vplýva aj na pocit neistoty u klientov. Táto neistota podľa neho pramení z toho, že nie je jasná budúcnosť sociálneho štátu a teda ani charakter verejnej politiky. Ďalším faktorom je, že v súčasnosti je oslabená inštitúcia sociálneho štátu, čo bude mať za následok pokles prostriedkov na výkon sociálnej práce ako profesionalizovanej a štátom garantovanej činnosti.

Sirovátka a Winkler (2010, In: Jašková, Sabolová Fabiánová, 2018) tiež upozorňujú na zlyhávanie kľúčových inštitúcií modernej spoločnosti (trh práce, sociálny štát a rodina) a od toho tiež pramenia nové sociálne riziká.

Nová (In: Mátel a kol., 2016) za nové sociálne problémy v modernej spoločnosti považuje nezamestnanosť, chudobu, sociálnu nerovnosť, nerovnosť pohlaví, migráciu, narušenie rodinných vzťahov, kriminalitu, diskrimináciu menšín a v neposlednom rade tiež manipuláciu ľudí prostredníctvom masmédií.

V dôsledku spoločenských premien, globalizácie či rozširovania EÚ vznikajú nové podoby sociálnych rizík súvisiace s diferenciaciou sociálnej štruktúry, či so zmenami na trhu práce. Ide najmä o problémy, ktorými sú nestabilita zamestnania, obmedzená schopnosť reagovať na zmeny pracovného trhu, nárast dlhodobej nezamestnanosti, čo vytvára podmienky pre sociálne deviantné správanie, domáce násillie, kriminalitu, alkoholizmus a pod. (Mareš, 1999, In: Lovašová, 2014). Ďalej ide o zmeny vo vzdelanostnej a profesijnej úrovni stále väčšej časti obyvateľov, zmeny v postavení žien prinášajú ich zrovnoprávnenie na pracovnom trhu. Na druhej strane dochádza k ťažko zvládnutej zmene v zabezpečení sociálnej starostlivosti v rodinách, nárast potreby sociálnej starostlivosti o starých, chorých a osôb so zdravotným postihnutím, rozpor medzi štátnymi a súkromnými poskytovateľmi sociálnych služieb, pokles životnej úrovne a kvality života u určitých skupín obyvateľstva s dopadom na úroveň vzdelanosti a na kultúru minoritných skupín, nárast extrémizmu, vznik nových subkultúr a i. (Šlosár, In: Lovašová, 2014).

Lichner (2018, In: Žiaková, Tóthová, 2018) poukazuje na zmenu foriem a spôsobov medziľudskej interakcie v modernej spoločnosti. Zameriava sa na rizikové správanie v súvislosti



s využívaním internetu, príp. závislosťou. Okrem pozitívnych stránok využívania internetu hovorí aj o negatívnych sociálnych dôsledkoch. Internet je v súčasnosti považovaný za moderný komunikačný prostriedok využívaný v každodennej praxi. Ponúka nové spôsoby vytvárania sociálnych vzťahov a zároveň predstavuje priestor pre alternatívne formy sociálnej opory. No na druhej strane však moderná technika produkuje množstvo problémov. Tiež upozorňuje, že väčšie riziko vzniku závislosti u osôb s psychosociálnymi problémami, ako napr. depresiou, sociálnou úzkosťou alebo ľudia trpiaci osamelosťou. V dôsledku týchto problémov vnímajú vlastné sociálne kompetencie negatívnejšie a preto preferujú sociálne interakcie cez internet.

Pregraduálna príprava v oblasti sociálnej práce poskytuje absolventom dostatočne široké spektrum poznatkov, aby boli vo všeobecnej rovine pripravení na výkon profesie. Naznačená šírka sociálnych problémov však signalizuje potreby špecializácie vo vnútri sociálnej práce, ku ktorej zvyčajne prichádza po vstupe do praxe. Ak má byť intervencia sociálnych pracovníkov dostatočne efektívna, potom je legitímna požiadavka, aby sociálni pracovníci a sociálne pracovníčky boli špecialistkami na tú oblasť sociálnej práce, v ktorej pracujú. Praktický výkon sa spája s konkrétnymi odbornými činnosťami, podľa ktorých sa diferencujú aj požiadavky na vedomosti a zručnosti sociálnych pracovníkov a pracovníčiek. V priamej praxi s klientom tak vyvstáva potreba ďalšieho vzdelávania, ktoré súvisí s konkrétnou profesionálnou rolou, ktorú sociálna pracovníčka/sociálny pracovník zastáva. Iné budú požiadavky na sociálneho pracovníka – poradcu a iné na sociálneho pracovníka – manažéra. Príklad. Ak je problémom klienta nezamestnanosť, bude úlohou sociálneho pracovníka v roli poradcu rozanalyzovať klientovu situáciu a hľadať jej riešenia. Ak ale tú istú situáciu bude riešiť sociálny pracovník v role edukátora (niekedy hovoríme o tejto role aj ako o trénerskej), potom bude jeho úlohou zostaviť pre klienta individuálny plán zameraný na rozvoj zručností a schopností klienta, ktoré sú predpokladom jeho uplatnenia na otvorenom trhu práce (Levická, 2007; Vaska, 2014).

ZÁVER

Sociálna práca na Slovensku musí v súčasnosti riešiť množstvo sociálnych problémov, ktoré vychádzajú zo sociálnych rizík modernej spoločnosti. Viacero autorov poukazuje na neistotu, ktorú ľudia pociťujú v oblasti finančného zabezpečenia, oslabenia sociálneho štátu a to najmä v súvislosti s diskutovanou reformou dôchodkového systému, či zmenami v oblasti zdravotného poistenia. Tieto faktory majú potenciál v spoločnosti podporovať nárast nežiadúceho sociálneho správania ľudí, ku ktorým patrí napr. kriminalita, deviačné správanie, alkoholizmus či iné. Ďalšími rizikovými faktormi modernej spoločnosti sú médiá a internet. Moderná spoločnosť, v ktorej sa v súčasnosti ocitáme svojím vývojom a novými možnosťami, prináša množstvo výhod, no ruka v ruke s nimi kráča zároveň aj veľa nástrah a sociálnych rizík, ktorým sú spoločnosť a ľudia v nej vystavovaní. Problémy spojené s mediálnym a informačným tlakom súčasnej spoločnosti sú v podstatnej časti zapríčinené aj nízkou úrovňou kritického myslenia členov spoločnosti, ktoré zabraňuje selekcii informácií na pravdivé a nepravdivé, a to nielen u detí a mládeže. Sociálni pracovníci a sociálne pracovníčky v kontexte svojich rolí tak musia vedieť správne reflektovať aj širšie sociálne súvislosti problémov s ktorými prichádzajú ich klienti.



POUŽITÁ LITERATÚRA

BALOGOVIÁ, B. et al., 2016. *Kompendium sociálnej práce pre magisterský stupeň štúdia*. Prešov: Akcent Print. ISBN 978-80-89295-70-8.

Beck, U. 2018. *Riziková spoločnosť*. Praha : SLON, 2018. 431 s. ISBN 978-80-7419-267-8.

BOČÁKOVÁ, O. 2015. *Sociálna politika a sociálne zabezpečenie (vysokoškolská učebnica)*. 1. vyd. Brno : Tribun EU s. r. o., 2015. 170 s. ISBN 978-80-263-0938-3.

BRNULA, P. 2018. *Edukácia v sociálnej práci od jej počiatkov po súčasnosť na území dnešného Slovenska*. Fórum sociálnej práce. 8(1), s.37-46 ISSN: 2336-6664.

JAŠKOVÁ, A., SABOLOVÁ FABIANOVÁ, A. 2018. *Sociálna práca ako rizikové povolanie. Vybrané aspekty rizík na pozadí hypermoderny*. 1. vyd. Prešov : Prešovská univerzita, 2018. 100 s. ISBN 978-80-555-1987-6.

KELLER, J. 2010. *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. 1. vyd. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. 212 s. ISBN 978-80-7419- 031-5.

KUCHAŘ, P., VASKA, L. (Eds.) 2014. *Regionálne aspekty nezamestnanosti v Českej republike a na Slovensku*. Bratislava : IRIS. ISBN 978-80-89238-99-6.

LAAN, G. van der. 1998. *Otázky legitimizace sociální práce*. Boskovice: Albert. ISBN 80-85834-41-3.

LEVICKÁ, J. a kol. 2007. *Sociálna práca I*. Trnava : Oliva, 2007. 168 s. ISBN 978-80-969454-2-9.

LEVICKÁ, J. a kol. 2015. *Identita slovenskej sociálnej práce*. 1. vyd. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2015. 233 s. ISBN 978-80-8082-872-1.

LORENZ, W. 2007. *Teorie a metody sociální práce v Evropě – profesní profil sociálních pracovníků*. Sociální práce/Sociálna práca 10,1, 62-71.

LOLERNZ, W. 2007. *Practising history: Memory and contemporary professional practice*. *International Social Work*. [online] 50(5), p. 597 – 612. Dostupné na: <https://doi.org/10.1177/0020872807079918>.

LOVAŠOVÁ, S. (Ed.). 2014. *Rizikové správanie v teórii a praxi sociálnej práce*. 3. ročník *Košických dní sociálnej práce*. (Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou v rámci projektu VEGA. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta, 2014. 361 s. ISBN 978-80-8152-212-3.

MÁTEL, A., HARDY, M., BACHYNCOVÁ GIERTLIOVÁ, D. 2015. *Teória a metódy sociálnej práce II*. 1.vyd. Bratislava : Spoločnosť pre rozvoj sociálnej práce, 2015. 344 s. ISBN 978-80-971445-3-1.

MÁTEL, A., PAVELKOVÁ, J., JANECHOVÁ, L. (Eds.). 2016. *Aktuální trendy sociální práce (Česko-slovenské perspektivy rozvoje)*. Sborník z mezinárodní vědecké konference. 1. vyd. Příbram : Ústav sv. Jana Nepomuka Neumanna, 2016. 320 s. ISBN 978-80-906146-8-0.



MATOUŠEK, O. 2008. *Slovník sociální práce*. Praha : Portál, 2008. 272 s. ISBN: 978-80-7367-368-0.

ONDRUŠOVÁ, Z. a kol. 2009. *Základy sociálnej práce*. 1. vyd. Brno : MSD, 2009. 139 s. ISBN 978-80-7392-109-5.

PAYNE, M. 2006. *Modern Social Work Theory*. London : MacMillan , ISBN 978-02-3024-960-8.

PAYNE, M. 2006. *What is Professional Social Work?* Bristol : Policy Press, 2006. 219 s. ISBN 1861347049.

ŘEZNÍČEK, I. 1996. *Metódy sociální práce*. Praha : SLON, 1996. ISBN 80-85850-00-1.

TOKÁROVÁ, A. a kol. 2002. *Sociálna práca. Kapitoly z dejín, teórie a metodiky sociálnej práce*. Prešov : Filozofická fakulta Prešovskej univerzity. ISBN 80-968367-5-7.

VASKA, L. 2014. *Služby zamestnanosti a vybrané aspekty sociálnej práce s nezamestnanými*. Bratislava : IRIS. ISBN 978-80-89726-25-7.

Zákon NR SR č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele.

Zákon NR SR č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách.

Zákon NR SR č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny.

ŽIAKOVÁ, E., TÓTHOVÁ, L. (Eds.) 2018. *Premeny sociálnej práce v čase: 6. ročník Košických dní sociálnej práce*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta, 2018. 206 s. ISBN 978-80-8152-601-5.



ROZDIELY VO VÝDAVKOCH NA SOCIÁLNU OCHRANU VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH EÚ

Lucia DOBROTOVÁ⁴⁴

Abstract

Given the global aging of the population, the question of financing social services as well as their availability and economic sustainability is an important part of every country's economic policy. Social protection systems and approaches to dealing with social risks in EU countries differ in the degree of redistribution and its generosity. The current issue in developed EU countries is to find the optimal relationship between economic and social policy. Therefore, selected areas of economic and social policy are examined in this paper. The aim of the paper is to quantitatively analyze and assess the differences in the volume of expenditure going to the social protection system in selected EU countries. The survey was conducted in the years 2007 to 2017 and we evaluate its results using trend analysis and exponential adjustment. Our findings confirm the fact that the amount of expenditure on social protection is reflected in the socio-economic development of EU countries.

Key words: population aging, social protection, social protection expenditures

ÚVOD

Za posledné dvadsaťročie sa sektor sociálnych služieb v celej Európskej únii zmenil z kvantitatívneho aj kvalitatívneho hľadiska. Sociálne služby sú definované ako činnosť alebo súbor činností, vďaka ktorým sa zaisťuje pomoc osobám v nepriaznivej životnej situácii, môžu byť poskytované jednotlivcom, rodinám i skupinám obyvateľov. Sociálne služby sú zvyčajne organizované na regionálnej úrovni a sú výrazne závislé na financovaní z verejných zdrojov (Krebs, Průša, 2014). Aktuálnym otázkam v oblasti sociálnych služieb, spôsobom ich poskytovania, ako aj možnostiam efektívnejšieho financovania sociálnych služieb sa z rôznych uhlov pohľadu skúmania venuje množstvo autorov (Čtvrtník, Lejsal, 2013; Krebs, Průša, 2014; Mihic, Todorovic, Obradovic, 2014; Průša, 2015; Kašparová, Křupka, Jirava, 2016; Szüdi, Kováčová, Konečný, 2016; Moberg, 2017).

V Slovenskej republike, ale aj v mnohých iných krajinách Európskej únie, postupne dochádza v systéme sociálnych služieb k zmene zodpovednosti za tieto služby z pozície štátu na kraje, obce a jednotlivcov. Štát aj naďalej určuje podmienky pre poskytovanie sociálnych služieb, nie je však ich poskytovateľom. Úloha štátu v oblasti sociálnych služieb spočíva v podpore regionálnych a miestnych samospráv tak, aby boli schopné hodnotiť potreby svojich obyvateľov a v súvislosti s plánovaním rozvoja sociálnych služieb vytvárali územne dostupné siete sociálnych služieb. Regionálna dostupnosť týchto služieb je v Slovenskej republike v súčasnosti veľmi

⁴⁴ Ing. Lucia Dobrotová, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, Banská Bystrica, 975 90, Slovenská republika, E-mail: lucia.dobrotova@umb.sk



odlišná. Vo väčších mestách je dostupnosť jednoduchšia, na druhej strane zložitejší prístup k sociálnych službám majú obyvatelia, ktorí žijú v menej zaľudnených oblastiach, obzvlášť k službám pre dôchodcov a osoby so zdravotným postihnutím (Langhamrová, Šimková, Sixta, 2018).

Chudoba a sociálne vylúčenie sa riešia z rôznych hľadísk (Devicienti a Poggi, 2011; Fliegner, 2011). Aaberge a Brandolini (2014) skúmali rôzne prístupy k meraniu viacrozmernej nerovnosti a chudoby a Whelan a Maitre (2010) porovnávali ukazovatele chudoby v Európskej únii. Iní autori, napríklad Marlier a Atkinson (2010) alebo Whelan a kol. (2014) sa zamerali na viacrozmerné prístupy merania ukazovateľov chudoby a sociálneho vylúčenia.

Znižovanie chudoby a sociálneho vylúčenia sa často analyzuje vo vzťahu k sociálnym výdavkom. Hodnotením výdavkov na sociálnu ochranu v súvislosti s účinkami prerozdelenia sa zaoberal Goudswaard a Caminada (2010) alebo Wang a kol. (2012), ktorí analyzovali redistribučný efekt sociálnych výdavkov so zameraním na verejné a súkromné sociálne programy a programy sociálneho transferu a dane. Molina-Morales a kol. (2013) uskutočnili analýzu ekonomických a inštitucionálnych faktorov, ktoré vo väčšej či menšej miere ovplyvňujú sociálne výdavky v 27 krajinách EÚ. Aj Roženský (2014) analyzovali úroveň sociálnych výdavkov v 30 európskych krajinách (štáty EÚ 27, Nórsko, Island a Švajčiarsko) a vysvetlil vývoj sociálnych výdavkov v období 1990-2010.

Vplyv sociálnych výdavkov na príjmovú chudobu a hmotnú núdzu v štyroch krajinách EÚ (Nemecko, Grécko, Poľsko a Spojené kráľovstvo) študovali Notten a Guio (2016). Znižovanie chudoby prostredníctvom sociálnych transferov skúmali Cantillon a Van Mechelen (2013). Štúdiá Caminada et al. (2012) sa venovali vplyvu sociálnych výdavkov na mieru chudoby v období rokov 1985–2005, kde sa zohľadňovali demografické a makroekonomické rozdiely medzi krajinami. Výsledky tejto štúdie potvrdili negatívnu, ale dosť silnú koreláciu medzi úrovňou výdavkov na sociálne služby a mierou chudoby. Ďalší autori Caminada a Goudswaard (2012) analyzovali vzťah medzi celkovými sociálnymi výdavkami a mierou chudoby v 28 krajinách (15 krajín EÚ a 13 krajín mimo EÚ) v rokoch 2003–2007 pomocou regresnej analýzy. Dolinová (2015) tiež skúmala vplyv výdavkov štátu na sociálne zabezpečenie na znižovanie chudoby v tridsiatich európskych krajinách. Na analýzu vzťahov medzi vybranými ukazovateľmi bola použitá korelačná analýza a následná klastrová analýza. Vzťah medzi úrovňou sociálnych transferov a mierou chudoby naznačuje prekvapivé výsledky. V niekoľkých krajinách sa miera chudoby prehĺbila, aj keď úroveň výdavkov na sociálnu politiku sa zvýšila.

Visser a kol. (2014) skúmali, do akej miery ovplyvňujú makroekonomické okolnosti a výdavky na sociálnu ochranu ekonomickú depriváciu krajiny. Ich výsledky analýz lineárnej viacúrovňovej regresie naznačujú, že v krajinách, ktoré sú na tom ekonomicky horšie, prevládajú individuálne skúsenosti s ekonomickou depriváciou. A čím silnejší je nárast miery nezamestnanosti a čím nižšie je bohatstvo krajiny, tým viac majú jednotlivci ekonomickú depriváciu. Van Vliet a Wang (2015) analyzovali sociálne investície a mechanizmy distribučných efektov v pätnástich európskych krajinách na obdobie rokov 1997–2007. Ich výsledky naznačujú, že škodlivý účinok politik sociálneho investovania v niektorých konkrétnych prípadoch nemožno zovšeobecniť pre väčšiu skupinu európskych krajín. Pre iné európske krajiny ako severské krajiny však výsledky poskytujú určité dôkazy o súvislosti medzi stagnáciou alebo zvyšovaním trendov chudoby a presunmi výdavkov do nových programov sociálneho štátu.

ZDROJE A POUŽITÉ METÓDY

Na účely empirickej analýzy boli použité údaje z databázy Eurostatu za vybrané obdobie 2007 - 2017, pričom predvoleným rokom bol rok 2007 a posledným rokom bol rok 2017, kedy boli k dispozícii údaje o všetkých krajinách EÚ pre analyzované premenné (populácia a sociálna oblasť). podmienky - sociálna ochrana: výdavky na sociálnu ochranu, sociálne dávky podľa funkcií, ukazovatele stratégie Európa 2020 - chudoba a sociálne vylúčenie: miera rizika chudoby, ľudia ohrození chudobou alebo sociálnym vylúčením).

Výdavky na sociálnu ochranu sme rozdelili do štyroch kategórií. Prvým z nich sú výdavky na sociálne dávky, ktoré sú prostriedkami vo forme hotovosti, výrobkov alebo služieb. Druhá kategória sa týka administratívnych výdavkov spojených so systémom poskytovania sociálnej ochrany. Tretia a štvrtá kategória sa zaoberá prevodmi do iných systémov a rôznymi výdavkami. ESSPROS definuje sociálnu ochranu tak, že zahŕňa všetky intervencie verejných alebo súkromných subjektov, ktorých účelom je odbremeniť domácnosti a jednotlivcov od definovaného súboru rizík alebo potrieb definovaného prostredníctvom ôsmich funkcií sociálnej ochrany: choroba / zdravotná starostlivosť (sick / health), zdravotné postihnutie (disa), staroba (old), pozostalí (surviv), rodina / deti (fam), nezamestnanosť (unemploy), bývanie (house), sociálne vylúčenie inde neklasifikované (exclu) (Eurostat, 2012; Eurostat, 2020a, 2020b). Predmetom kvantitatívnej analýzy je súbor 28 členských štátov Európskej únie, ktoré tvorili: Belgicko (BE), Bulharsko (BG), Česká republika (CZ), Dánsko (DK), Nemecko (DE), Estónsko (EE), Írsko (IE), Grécko (GR), Španielsko (ES), Francúzsko (FR), Chorvátsko (HR), Taliansko (IT), Cyprus (CY), Lotyšsko (LV), Litva (LT), Luxembursko (LU), Maďarsko (HU), Malta (MT), Holandsko (NL), Rakúsko (AT), Poľsko (PL), Portugalsko (PT), Rumunsko (RO), Slovinsko (SI), Slovensko (SK), Fínsko (FI), Švédsko (SE), Spojené kráľovstvo (UK).

Kľúčovými metódami vedeckej práce sú analýza, porovnanie a abstrakcia, pri tvorbe teoretického rámca a prehľadu literatúry sa využíva obsahová analýza a syntéza a čiastočná indukcia pri vyvodzovaní záverov. **Korelačná analýza** (Pearsonov korelačný koeficient) bola použitá na testovanie korelácií sledovaných premenných - sociálne dávky podľa funkcií: 1) choroba, zdravotná starostlivosť a zdravotné postihnutie, 2) staroba a pozostalí, 3) rodina a deti, 4) nezamestnanosť, bývanie a sociálne vylúčenie) v období 2007 - 2015 pre nasledujúcu klastrovú analýzu. Korelačná analýza sa použila aj pri štatistickom testovaní vzťahu medzi sociálnymi dávkami podľa funkcií na jednej strane a príjmovou chudobou (hodnotenú podľa miery rizika chudoby - APOP) a sociálnym vylúčením (hodnoteným ľuďmi ohrozenými chudobou alebo sociálnym vylúčením - APOPE). alebo sociálne vylúčením) na strane druhej. Táto metóda sa používa na meranie sily lineárnej korelácie medzi dvoma náhodnými premennými. Hodnoty sa pohybujú v intervale $\langle -1, 1 \rangle$; kde pozitívna alebo negatívna hodnota označuje smer korelácie (pozitívny v prípade korelácie, negatívny v prípade antikorelácie) a jeho absolútna hodnota označuje silu korelácie (Lynch, 2013).

Analýza podobností a rozdielov medzi krajinami EÚ podľa funkcií sociálnych dávok bola vykonaná prostredníctvom klastrovej analýzy. **Klastrová analýza** je viacrozmerná štatistická metóda používaná na klasifikáciu objektov. Triedi jednotky (v našom prípade členské štáty EÚ) do skupín (klastrov), takže jednotky patriace do tej istej skupiny sú si viac podobné ako objekty z iných skupín medzi sebou. Použili sme sa hierarchické klastrovanie, ktoré prináša množstvo alternatívnych riešení, ako klastrovať objekty na základe ich vzdialenosti alebo podobnosti, jeho výsledok je možné vyjadriť pomocou dendrogramu (Garson, 2014). V tomto príspevku bola použitá metóda najvzdialenejšieho suseda (rozhodujúcim faktorom je maximálna vzdialenosť

medzi objektmi). Vzďialenosti objektov sa merajú druhou mocninou euklidovskej vzdialenosti (Řezanková et al., 2009).

Dendrogram naznačuje, že čím väčšia je veľkosť na vodorovnej osi (x), tým menej podobné sú v tomto prípade krajiny EÚ. Naopak, čím menšia je vzdialenosť na osi x, tým väčšia je podobnosť medzi krajinami. Krabicový graf je jedným zo spôsobov vizualizácie číselných údajov pomocou ich kvartilov. Strednú „rámčekovú“ časť diagramu vymedzuje tretí kvartil zhora a prvý kvartil zdola, zatiaľ čo priemer je vyjadrený čiarou medzi nimi. Krabicové grafy môžu obsahovať aj čiary začínajúce v strednej časti diagramu zvisle hore a dole, takzvané fúzy, ktoré vyjadrujú variabilitu údajov pod prvým a nad tretím kvartilom (Pavlík, 2005). Klastrová analýza bola použitá napríklad v prácach Meleckého a Staničkovej (2014); Majerová a Nevima (2016) alebo Drastichová (2018), ktorá hodnotí vybrané ukazovatele trvalo udržateľného rozvoja, ale osobitná pozornosť sa venuje rozhodujúcim ukazovateľom v sociálnom pilieri. Výpočty v nasledujúcej časti sú výstupom softvéru SPSS Statistics 25.0.

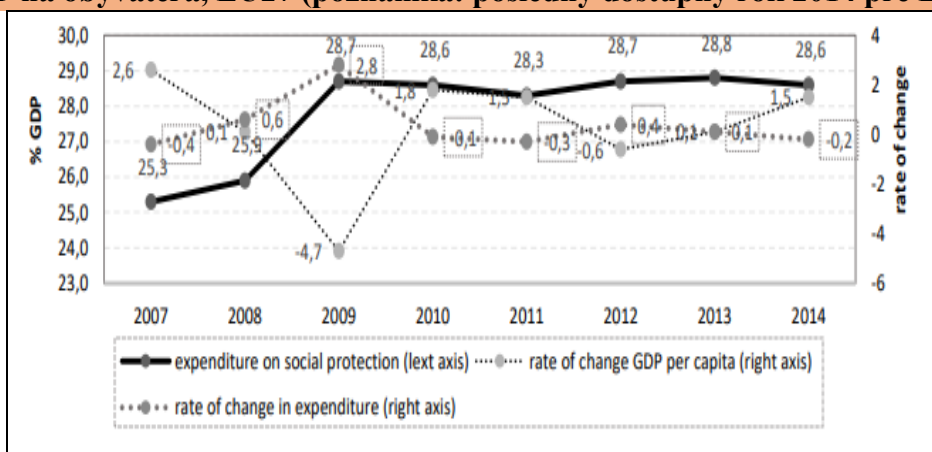
VÝSLEDKY A DISKUSIA

V krajinách EÚ v období 2007 - 2017 je 1) hodnotený vývoj výdavkov na sociálnu ochranu, 2) vykonaná analýza sociálnych dávok podľa funkcií podľa podobností a rozdielov, 3) testovaný vzťah medzi sociálnymi dávkami podľa funkcií, príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením.

2.1 Vývoj výdavkov na sociálnu ochranu

Vývoj výdavkov na sociálnu ochranu v EÚ-27 v období 2007 - 2014 je uvedený na ľavej osi, kde v rokoch 2008 až 2009 vykázala EÚ-27 výrazný rast výdavkov na sociálnu ochranu v percentách HDP. Tento rast súvisí s hospodárskou krízou spojenou s poklesom HDP a HDP na obyvateľa. Miera zmien HDP na obyvateľa a miera zmien výdavkov je zachytená na pravej osi Obr. 1.

Obrázok 1.: Výdavky na sociálnu ochranu ako percento HDP, miera zmeny výdavkov a HDP na obyvateľa, EÚ27 (poznámka: posledný dostupný rok 2014 pre EÚ 27)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu

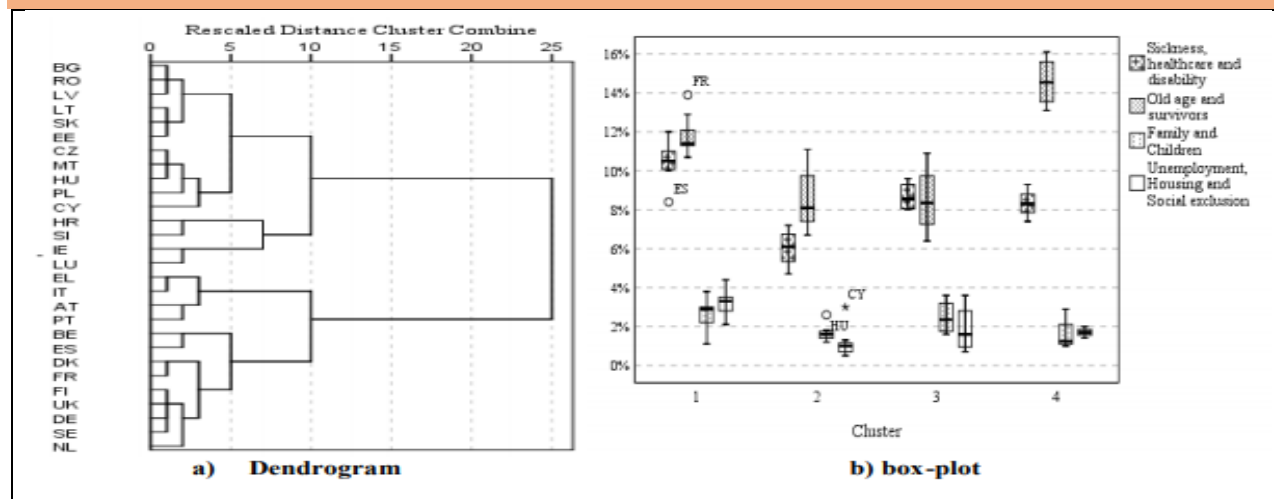
V súvislosti s vývojom a trendmi výdavkov na sociálnu ochranu preskúmali Bontout a Lokajčková (2013) vývoj výdavkov na sociálnu ochranu v čase krízy so zameraním na trendy výdavkov v objemoch nasledujúcich po vrchole krízy (2009), na zmeny v rozdelení a najmä na

distribučný dopad úsporných balíkov. Sucur (2016) tiež skúmal úlohu sociálnej ochrany a sociálnych výdavkov vo finančných a hospodárskych krízach a analyzoval trendy vo vývoji sociálnych výdavkov v krajinách EÚ od začiatku poslednej hospodárskej krízy (2008). Jeho výsledky potvrdili, že výdavky na sociálnu ochranu sa od začiatku krízy zvýšili takmer vo všetkých krajinách EÚ a že v čase krízy sa väčšina krajín spolieha na redistribučné účinky takzvaných automatických stabilizátorov.

2.2 Analýza sociálnych dávok podľa funkcií podľa podobností a rozdielov

Použitím metódy klastrovej analýzy a box-plotov analyzujeme 28 krajín EÚ, pokiaľ ide o dávky sociálnej ochrany podľa vybraných funkcií 1) choroba / zdravotná starostlivosť a zdravotné postihnutie, 2) staroba a pozostalí, 3) rodina a deti, 4) nezamestnanosť, bývanie a sociálne vylúčenie) v priemere za obdobie 2007 - 2017. 28 krajín EÚ podľa hodnotených funkcií dávok sociálnej ochrany je znázornené na obrázku 2. Dendrogram (obr. 2a) zobrazuje výsledky klastrovej analýzy a rámcový graf (obr. 2b) predstavuje rozdelenie krajín do štyroch klastrov podľa podobnosti (nepodobnosti) hodnotených funkcií sociálnych dávok.

Obrázok č. 2 Dendrogram a rámcový graf krajín EÚ podľa sociálnych dávok v rokoch 2007 – 2017



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Eurostatu

Prvý klastor je zložený z 9 krajín, BE, DK, DE, ES, FI, FR, NL, SE, UK. Najvyššia vnútorná podobnosť dávok sociálnej ochrany podľa funkcií je medzi FI a SE, ako aj FI a DE, DK a FR. Nižšiu podobnosť dávok sociálnej ochrany možno pozorovať vo Veľkej Británii a NL, BE a ES. Krajiny sa vyznačujú najvyššími sociálnymi dávkami pre pozostalých v chorobe / zdravotnej starostlivosti a v invalidite. Krajiny v prvej skupine majú tiež najvyššie zastúpenie sociálnych dávok v nezamestnanosti, bývaní a sociálnom vylúčení (medián 3,3% HDP) a sociálnych dávok pre rodinu a deti (medián 2,9% HDP) v porovnaní so zvyšnými krajinami EÚ. Pokiaľ ide o sociálne dávky v chorobe / zdravotnej starostlivosti a invalidite (ES) a prosociálne dávky v starobe a pre pozostalých (FR), tieto predstavujú odľahlú hodnotu (označenú krúžkom), ktorá sa nachádza medzi 1,5 a 3 kvartilovým rozpätím od konca boxu.

Druhý klastor je zložený z 11 krajín (BG, CY, CZ, EE, HU, LV, LT, MT, PL, RO, SK). Najvyššia vnútorná podobnosť podľa dávky sociálnej ochrany je v BG a LV, LT a EE, CZ a HU. Nižšia podobnosť v RO a SK a MT a PL. Pre tieto krajiny je charakteristické najnižšie zastúpenie dávok sociálnej ochrany podľa funkcií. V štruktúre sociálnych dávok podľa funkcií prevažujú



dávky v starobe a dávky pre pozostalých, choroba / zdravotná starostlivosť a zdravotné postihnutie. Krajiny v druhom klastri sú charakteristické najnižšími sociálnymi dávkami v nezamestnanosti, bývaní a sociálnom vylúčení v porovnaní so zvyšnými krajinami EÚ. Vidíme najväčší rozptyl hodnôt v sociálnych dávkach v starobe a pozostalých (% HDP), od 6,7 v EE do 11,1 v PL. V prípade sociálnych dávok pre rodinu / deti je HU odľahlou krajinou (označené krúžkom) a CY siaha po sociálnej dávky v nezamestnanosti, bývaní a sociálnom vylúčení je extrémna hodnota (označená hviezdikou) vyššia ako 3 kvartilové rozpätie od konca boxu.

Tretí klaster tvoria IE, HR, LU, SI, kde najvyššiu podobnosť v oblasti dávok sociálnej ochrany podľa funkcií vidíme v HR a SI, IE a LU. V štruktúre sociálnych dávok tu prevládajú dávky v chorobe / zdravotnej starostlivosti a invalidite a dávky v starobe a pozostalí. Pre tieto krajiny sú charakteristické nižšie sociálne dávky v starobe a pre pozostalých, ale vyššie sociálne dávky pre rodinu a deti (v mediáne 2,4% HDP) v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ. Najväčší rozptyl hodnôt je zaznamenaný v sociálnych dávkach v starobe a pre pozostalých (% HDP) od 6,4 v IE do 10,9 v SI.

Štvrtý klaster tvorí GR, IT, AT, PT. Najvyššia vnútorná podobnosť v dávkach sociálnej ochrany podľa funkcií je v GR a IT, nižšia v AT a PT. V štruktúre sociálnych dávok prevažujú dávky v starobe a pozostalí. Tieto krajiny sa vyznačujú najvyššími sociálnymi dávkami v starobe a pozostalými (medián 14,6% HDP) a rozptylom hodnôt od 13,1 v PT na 16,1 v IT, ale najnižšie sociálne dávky pre rodinu a deti (medián 1,3% HDP).

Tabuľka č. 1 Medián dávok sociálnej ochrany podľa vybraných funkcií v klastroch Krajiny EÚ v období 2007 - 2017

Krajina medián dávok (%HDP)	Sick / health + disa	Old + surviv	Fam	Unemploy, house + exclu
1. klaster	10,5	11,4	2,9	3,3
2. klaster	6,1	8,1	1,6	1,0
3. klaster	8,6	8,4	2,4	1,6
4. klaster	8,3	14,6	1,3	1,7

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri porovnaní krajín EÚ podľa podobnosti (odlišnosti) rozsahu a štruktúry dávok sociálnej ochrany podľa funkcií možno povedať, že na základe stredných hodnôt (tabuľka 1) patria krajiny v druhom a treťom zoskupení medzi sociálne najpodobnejšie krajiny. Dávky v starobe a pozostalým a krajiny v treťom a štvrtom zoskupení podľa sociálnych dávok v chorobe / zdravotnej starostlivosti a v invalidite a bežne hodnotenými sociálnymi dávkami v nezamestnanosti, bývaní a sociálnom vylúčení. Naopak, najväčšie rozdiely (odlišnosti) vidíme v krajinách druhého a štvrtého klastra podľa sociálnych dávok v starobe a pozostalých a krajín v prvom a druhom klastri podľa sociálnych dávok v chorobe / zdravotnej starostlivosti a invalidite a dávok v starobe vek a pozostalí. Mossuti a Asero (2012) tvrdia, že rozdiely medzi úrovňami výdavkov krajín čiastočne odrážajú rôznu úroveň bohatstva, ale aj rozmanitosť systémov sociálnej ochrany, politiky sociálnej starostlivosti, demografických trendov, miery nezamestnanosti a ďalších sociálnych, inštitucionálnych a ekonomických faktorov a špecifik každej krajiny.

2.3 Vzťah medzi sociálnymi dávkami podľa funkcií, príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením

V krajinách EÚ je v období rokov 2007 - 2017 ako priemer štatisticky testovaný pomocou korelačnej analýzy (Pearsonov korelačný koeficient) vzťah medzi dávkami sociálnej ochrany podľa funkcií na jednej strane a príjmovou chudobou (hodnotenú podľa rizika chudoby - APOP) a sociálne vylúčenie (hodnotenú ľuďmi ohrozenými chudobou alebo sociálnym vylúčením - APOPE) na druhej strane.

Výsledky korelačnej analýzy (tabuľka 2) preukázali štatisticky významnú miernu negatívnu koreláciu medzi sociálnymi dávkami (všetky funkcie) a príjmovou chudobou ($p < 0,05$) a medzi sociálnymi dávkami (všetky funkcie) a sociálnym vylúčením ($p < 0,01$). Štatisticky významná mierna negatívna korelácia sa zistila aj medzi sociálnymi dávkami vo vybraných oblastiach sociálnej ochrany (choroba / zdravotná starostlivosť, rodina / deti, bývanie a sociálne vylúčenie) a príjmovou chudobou a medzi sociálnymi dávkami podľa funkcií (nemoc / zdravotná starostlivosť, bývanie a sociálna oblasť, zdravotné postihnutie, rodina / deti) a sociálne vylúčenie. Naopak, bola zistená len slabá negatívna korelácia medzi dávkami sociálnej ochrany v starobe a nezamestnanosťou v súvislosti s príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením (tabuľka 2).

Tabuľka 2 Vzťah dávok sociálnej ochrany, príjmovej chudoby a sociálneho vylúčenia v krajinách EÚ v rokoch 2007 - 2017

	Soc. príjmy	Sick / health	Disa	Old	Surviv	Fam	Unemploy	House/exclu
APOP	-0,421*	-0,483**	-0,313	-0,173	-0,001	-0,445*	-0,168	-0,514**
APOPE	-0,584**	-0,615**	-0,441*	-0,302	-0,134	-0,431*	-0,306	-0,460*

**korelácia je významná na úrovni 0,01 (obojsmerná) * korelácia je významná na úrovni 0,05 (obojsmerná)

Zdroj: vlastné spracovanie

Môžeme povedať, že predtým vykonané výskumy dosiahli podobné výsledky (napr. Caminada et al., 2012; Caminada a Goudswaard, 2012; Notten a Guio, 2016). Konkrétne Caminada a Goudswaard (2012), ktorí skúmali vzťah medzi hrubými celkovými sociálnymi výdavkami a mierou chudoby v 28 krajinách (15 krajín EÚ a 13 krajín mimo EÚ), v rokoch 2003 - 2007 pomocou regresnej analýzy našli silný negatívny vzťah medzi úrovňou hrubých verejných sociálnych výdavkov a chudobou. Krajiny s vyšším pomerom hrubých verejných sociálnych výdavkov majú tendenciu mať nižšiu mieru chudoby ako krajiny s nižším pomerom výdavkov. Výsledky ďalej potvrdili, že v krajinách EÚ je korelácia v porovnaní s krajinami mimo EÚ menej silná. Notten a Guio (2016) analyzovali vplyv sociálnych výdavkov na príjmovú chudobu a hmotnú núdzu v štyroch vybraných krajinách EÚ. Ich výsledky ukázali, že prevody príjmu môžu



nielen znížiť príjmovú chudobu, ale môžu tiež podstatne znížiť rozsah a hĺbku materiálnej deprivácie.

POĎAKOVANIE

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu VEGA 1/0514/20 Uplatňovanie konceptu spoločenskej zodpovednosti v organizáciách verejného sektora.

ZÁVER

Hospodárska a sociálna politika sa vzájomne iniciujú, určujú a stimulujú. Pri riešení sociálnych rizík, ako je chudoba a sociálne vylúčenie, vychádza sociálna politika v krajinách EÚ z ekonomického potenciálu krajín, národných systémov sociálnej ochrany a rozsahu procesov prerozdelenia vymedzeného objemom výdavkov na sociálnu ochranu. Príspevok sa zameria na hodnotenie výdavkov na sociálnu ochranu podľa funkcií s dôrazom na podobnosti a rozdiely a vo vzťahu k chudobe a sociálnemu vylúčeniu v krajinách EÚ. Výskum analyzoval obdobie 2007 - 2015 pomocou klastrovej a korelačnej analýzy pre vybraný súbor 28 krajín EÚ.

Výsledky klastrovej analýzy ukázali podobnú štruktúru, ale tiež výrazné rozdiely v sociálnych dávkach podľa funkcií. Medzi najpodobnejšie patria krajiny v druhom a treťom zoskupení podľa sociálnych dávok v starobe a pozostalých a krajiny v treťom a štvrtom zoskupení podľa sociálnych dávok v chorobe / zdravotnej starostlivosti a invalidite. Naopak, najväčšie rozdiely v štruktúre sociálnych dávok sa objavili medzi krajinami v druhom a štvrtom klastri (podľa sociálnych dávok v starobe a pozostalých) a medzi krajinami v prvom a druhom klastri podľa sociálnych dávok v chorobe / zdravotnej starostlivosti a v invalidite a dávky v starobe a pre pozostalých. Pomocou korelačnej analýzy (Pearsonov korelačný koeficient) bol štatisticky testovaný vzťah medzi dávkami sociálnej ochrany podľa funkcií a príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením. Výsledky preukázali mierny negatívny vzťah medzi sociálnymi dávkami (všetky funkcie) a vybranými funkciami (choroba / zdravotná starostlivosť, rodina / deti, bývanie a sociálne vylúčenie) a príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením. Témou pre ďalší výskum môže byť aj vplyv vybraných kategórií výdavkov verejnej správy (sociálna ochrana, zdravie, vzdelávanie, bývanie) na chudobu a sociálne vylúčenie.

Naše zistenia potvrdzujú skutočnosť, že výška vynaložených výdavkov na sociálnu ochranu sa odráža v sociálno-ekonomickom vývoji krajín EÚ.

POUŽITÁ LITERATÚRA

AABERGE, R., BRANDOLINI, A. 2014. *Multidimensional poverty and inequality*. Statistics Norway, Research Department Discussion Papers No. 792. [online]. Dostupné na internete: <https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/210834>.

BONTOUT, O., LOKAJIČKOVÁ, T. 2013. *Social protection budgets in the crisis in the EU*. European Commission Luxembourg DG EMPL Working Paper No. 01/2013.

CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K. 2012. The relationship between alternative measures of social spending and poverty rates. *International Review of Business and Social Sciences*, vol., issue 5, pp. 8-25.



CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., KOSTER, F. 2012. Social income transfers and poverty: a cross-country analysis for OECD countries. *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, issue 2, pp. 115-126.

CANTILLON, B., VAN MECHELEN, N. 2013. *Poverty reduction and social security: Cracks in a policy paradigm*. Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp CSB Working Paper No. 13/04.

ČTVRTNÍK, J., LEJSAL, M. 2013. *Sociální služby a způsob financování – podklad k odborné diskusi*. [online]. Praha: MPSV. [cit. 2019-02-26]. Dostupné z: <http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/01/Varianty-financov%C3%A1n%C3%AD.pdf>.

DEVICIENTI, F., POGGI, A. 2011. Poverty and Social Exclusion: Two Sides of the Same Coin or Dynamically Interrelated Processes? *Applied Economics*, vol. 43, issue 25, pp. 3549-3571.

DOLINOVÁ, L. 2015. The Influence of Social Policy Expenditures on Poverty Reduction. *Proceedings of the 10th International Conference on Applied Business Research (ICABR)*. Brno: Mendel University, pp. 225-234.

DRASTICHOVÁ, M., 2018. Sustainability of the EU Countries Measured by Selected Approaches. In: M. Staníčková, L. Melecký, E. Kovářová and K. Dvoroková, eds.. *Proceedings of the 4th International Conference on European Integration 2018*. Ostrava: VŠB-Technical University of Ostrava, pp. 232-242.

EUROSTAT, 2012. *ESSPROS Manual and user Guidelines. The European System of Integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS)*. Eurostat Methodologies & Working papers. [online]. [2020-10-02]. Available from: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922833/KSRA12-014-EN.PDF>.

EUROSTAT, 2020a. *Population and social conditions: Expenditure on social protection*. [online]. [2020-10-28] Dostupné na internete: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en

EUROSTAT, 2020b. *Population and social conditions. Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes*. [online]. [2020-10-28] Dostupné na internete: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_gdp&lang=en

FLIEGNER, F. 2011. Poverty and Material Deprivation in the Member States of the EU. *SWSRUNDSCHAU*, vol. 51, issue 1, pp. 24-39.

GARSON, D. G. 2014. *Cluster analysis*. Asheboro, NC: Statistical Associates Publishers.

GOUDSWAARD, K., CAMINADA, K. 2010. The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: A cross-country empirical analysis. *International Social Security Review*, vol. 63, issue 1, pp. 1–19.

KAŠPAROVÁ, M., KŘUPKA, J., JIRAVA, P. 2016. Region to Region Comparison of Selected Social Services for Senior Citizens. In *20th International Conference Current Trends in Public Sector Research 2016. Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, pp. 275-283. ISSN 2336-1239. ISBN 978-80-2108082-9.



KREBS, V., PRŮŠA, L. 2014. Liberalization of the Social Care Services Financing. In *18th International Conference Current Trends in Public Sector Research. Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, pp. 52-59. ISBN 978-80-210-6611-3. ISSN 2336-1239.

LANGHAMROVÁ, J., ŠIMKOVÁ, M., SIXTA, J. 2018. Macroeconomic Impacts of the Expansion of Social Services for Ageing Population of the Czech Republic. *Politická ekonomie*, vol. 66, no. 2, pp. 240-259. ISSN 0032-3233. DOI 10.18267/j.polek.1186.

LYNCH, S. M. 2013. *Using Statistics in Social Research*. New York: Springer.

MAJEROVÁ, I., NEVIMA, J. 2016. The Application of Cluster Analysis in Measurement of Human Development. In: C. Brătianu, A. Zbucnea, F. Pînzaru, R. D. Leon and E. M. Vătămănescu, eds. *Proceedings of 4th International Academic Conference Strategica: Opportunities and Risks in the Contemporary Business Environment*. Bucharest: SNSPA, pp. 110 – 121.

MARLIER, E., ATKINSON, A. B. 2010. Indicators of poverty and social exclusion in a global context. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, issue 2, pp. 285-304.

MELECKÝ, L., STANIČKOVÁ, M. 2014. Nuts 2 Regions Classification: Comparison of Cluster Analysis and Dea Method. In: V. Klímová, and V. Žítek, eds. *Proceedings of 17th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masaryk University, pp. 45-53.

MIHIC, M. M, TODOROVIC, M. L, OBRADOVIC, V. L. 2014. Economic analysis of social services for the elderly in Serbia: Two sides of the same coin. *Evaluation and Program Planning*, vol. 45, pp. 9-21. ISSN 0149-7189. DOI 10.1016/j.evalprogplan.2014.03.004.

MOBERG, L. 2017. Marketisation of Nordic Eldercare - Is the Model Still Universal? *Journal of social policy*, vol. 46, no. 3, pp. 603-621. ISSN 0047-2794. DOI 10.1017/S0047279416000830.

MOLINA-MORALES, A., AMATE-FORTES, I., GUARNIDO-RUEDA, A. 2013. Social expenditure in the European Union: Does inequality matter. *Journal of Economic Issues*, vol. 47, issue 3, pp. 745-763.

MOSSUTI, G., ASERO, G. 2012. Population and social condition. *Eurostat, Statistic in Focus*, issue 14, pp.1– 11.

NOTTEN, G., GUIO, A.C. 2016. *The impact of social transfers on income poverty and material deprivation*. Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp ImPROVe Working Paper No.16/17.

PAVLÍK, J. 2005. *Applied statistics*. Prague: University of Chemistry and Technology.

PRŮŠA, L. 2015. The Impact of Population Ageing on the Need for Social Care Services to 2030. *Demografie*, vol. 57, no. 3, pp. 231-244. ISSN 0011-8265.

ROŽENSKÝ, V. 2014. The effects of economic, social and institutional factors on social expenditure levels. *Politická Ekonomie*, vol. 62, issue 3, pp. 383-399.

ŘEZANKOVÁ, H., HÚSEK, D., SNÁŠEL, V. 2009. *Cluster data analysis*. Prague: Professional Publishing.

SUCUR, Z., 2016. The Role of Social Protection and Social Expenditure Developments in the Economic Crisis. *Review of Social Policy*, vol. 23, issue 1, pp. 7-38.



SZÜDI, G., KOVÁČOVÁ, J., KONEČNÝ, S. 2016. Transformation of Social Care Services for the Elderly in Slovakia. *Journal of Social Service Research*, vol. 42, no. 2, pp. 199-217. ISSN 0148-8376. DOI 10.1080/01488376.2015.1129014.

VAN VLIET, O., WANG, CH. 2015. Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries. *Journal of Social policy*, vol. 44, issue 3, pp. 611-638.

VISSER, M., GESTHUIZEN, M., SCHEEPERS, P. 2014. The Impact of Macro-Economic Circumstances and Social Protection Expenditure on Economic Deprivation in 25 European Countries, 2007-2011. *Social Indicators Research*, vol. 115, issue 3, pp. 1179-1203.

WANG, CH., CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K. 2012. The Redistributive Effect of Social Transfer Programmes and Taxes: A decomposition across countries. *International Social Security Review*, vol. 65, issue 3, pp. 27-48.

WHELAN, C.T., NOLAN, B., MAÎTRE, B. 2014. Multidimensional Poverty Measurement in Europe: An Application of the Adjusted Headcount Approach. *Journal of European Social Policy*, vol. 24, issue 2, pp. 183-197.

WHELAN, C.T., MAÎTRE, B. 2010. Comparing poverty indicators in an enlarged EU. *European Sociological Review*, vol. 26, issue 6, pp. 713-730.



ŠPECIFICKÉ OBLASTI VÝKONU SOCIÁLNEJ PRÁCE – PALIATÍVNA STAROSTLIVOSŤ NA SLOVENSKU

Erika OCHABOVÁ⁴⁵

Abstract

Palliative care is an interdisciplinary branch of medicine devoted to the care of patients facing severe diseases. The care is focused on relieving pain and improving the mental and emotional balance of the client. The primary task of my paper is to present to readers my scientific knowledge about palliative care obtained by collecting and studying professional literature. We highlight the importance of cooperation between social workers and other members of the multidisciplinary team in the performance of palliative care. The aim of our paper is to clarify the connection between social work and the medical field of palliative care in Slovakia.

Key words: *palliative care, hospice, death, family, patient, suffering*

ÚVOD

V dnešnej modernej dobe života, kedy sa stále naháňame za niečím, si častokrát ani neuvedomujeme, čo je pre nás skutočne dôležité. Stáva sa nám, že zabúdame na to, aký je život vzácny a akí dôležití sú pre nás naši rodičia či starí rodičia. Vnímanie si faktu, že zdravie máme len jedno si zvyčajne začíname uvedomovať až vtedy, keď nastanú v našom živote nečakané komplikácie. Preto sa prosím snažme si čo najviac užívať chvíle strávené so svojimi blízkymi či priateľmi, lebo nikto z nás nevie, kedy môže nastať náhly zvrät. Naším cieľom v predkladanej publikácii je poukázať a ozrejmiť dôležitosť činnosti výkonu paliatívnej starostlivosti na Slovensku. Paliatívna starostlivosť je oblasťou starostlivosti o človeka, ktorá pozostáva z prvkov medicíny, etiky, práva a filozofie.

1 PALIATÍVNA STAROSTLIVOSŤ

Starostlivosť o chorých, starých či nevládných ľudí bola nevyhnutná už od počiatku existencie človeka. Už v rannom stredoveku vznikali pri kláštoroch útulky pre ťažko chorých či zomierajúcich, ktorým starostlivosť poskytovali uršulínky (Dobříková – Porubčanová, 2005).

V roku 1842 Jeame Garnieiová v Londýne založila spoločenstvo žien, zvyčajne vdovy alebo slobodné, ktoré svojpomocne poskytovali opateru chorým. Neskôr sa ich činnosť prehĺbila, čo viedlo k vzniku o zariadenia, ktoré poskytovalo svojim klientom paliatívnu starostlivosť spolu

⁴⁵ Mgr. Erika Ochabová, Katedra sociálnych služieb a poradenstva, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: ochabovae@gmail.com



s ubytovaním nepretržite. Sídlo prvého hospicu bolo v Paríži. Za zakladateľku modernej paliatívnej starostlivosti sa považuje Cicely Saundersova. Po druhej svetovej vojne pracovala v hospici sv. Jozefa v Londýne, najskôr ako sestra a neskôr ako lekárka. Jej koncepcia vnímania a poskytovania paliatívnej starostlivosti prepája fyzickú bolesť spolu so psychickou, sociálnou a duchovnou zložkou človeka. Na základe tohto tvrdenia zaviedla za nevyhnutné spoluprácu rôznych druhov pracovníkov, ktorí tvoria multidisciplinárny tím paliatívnej starostlivosti (Svatošová, 1995).

Na Slovensku sa rozvoj paliatívnej starostlivosti začína rozvíjať až po roku 1989. Paliatívnej starostlivosti sa venovala prevažne charita či náboženské spolky. Prvý hospic na Slovensku bol otvorený v roku 2002 Arcidiecéznou charitou Košice v Bardejovskej Novej Vsi. Koncepcia paliatívnej starostlivosti v odbore paliatívna medicína bola prijatá v roku 2006 Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.

Hlavným poslaním hospicov na Slovensku je ochrana a pomoc ľuďom, ktorí trpia nevyliciteľnou chorobou. Starostlivosť je poskytovaná nie len pacientom, ale berie sa ohľad aj na rodinu, ktorej je poskytnutá pomoc s vysporiadaním sa straty blízkej osoby. Primárnou úlohou paliatívnej starostlivosti nie je smrť oddialiť ani ju privoľat' (Dancák – Laca, 2011).

Každým dňom zomiera na svete tisícky ľudí, čoho následkom je vznik globálneho problému paliatívnej starostlivosti. Rastúcu tendenciu mortality nevieme žiadnym spôsobom ovplyvniť, nakoľko smrť patrí k prirodzeným momentom populácie. Paliatívnu starostlivosť podľa Svetovej zdravotníckej organizácie WHO môžeme definovať ako medicínsku oblasť starostlivosti, ktorá je úzko prepojená so zdravotnou, sociálnou a psychologickou pomocou pacientovi. Odberateľom paliatívnej starostlivosti sú ľudia všetkých vekových skupín, ktorí trpia vážnym nevyliciteľným ochorením a ich prognóza života je menej ako 6 mesiacov. Zameranie paliatívnej starostlivosti spočíva v poskytovaní základnej koncepcie starostlivosti o človeka počas jeho záverečnej fáze života, špecializuje sa na naplnenie pacientových potrieb. Je to starostlivosť, pomocou ktorej sa zmiernuje fyzické utrpenie a psychická nerovnosť pacienta, avšak úplne vyliečenie sa nepredpokladá.

Umieranie a smrť sa v paliatívnej starostlivosti pokladá za prirodzený proces života, jej úlohou nie je smrť oddialiť ani urýchliť. Kládie dôraz na dodržanie a zachovanie maximálnej nožnej kvality života až po smrť (WHO, 2020). Paliatívna starostlivosť je nápomocná nie len samotnému pacientovi, ale aj jeho príbuzným či priateľom. Okrem naplnenia posledných prianí klienta, pomáha aj rodine s vysporiadaním sa s ťažkým zdravotným stavom blízkej osoby.

V paliatívnej starostlivosti je nevyhnutná spolupráca viacerých odborníkov, ktorí tvoria multidisciplinárny tím (Adamicová – Fetešiová – Mažgútová, 2010).

1.1 Multidisciplinárny tím

Paliatívna starostlivosť sa nezaobíde bez tímu odborníkov, ktorých spolupráca je prepojená a nevyhnutná na naplnenie všetkých požiadaviek kvalitnej starostlivosti o pacienta. Profesionálny tím pozostáva z lekárov, sestier, zdravotných asistentov, sociálnych pracovníkov, psychologov, duchovných či dobrovoľníkov. Ako sme už spomínali, paliatívna starostlivosť je poskytovaná všetkým vekovým zastúpením klientov – pri starostlivosti o detských pacientov sú častokrát nápomocní špecializovaní pedagógovia či detskí psychológovia. Dôležitou súčasťou



multidisciplinárneho tímu je taktiež rodina či priatelia, na ktorých nesmieme zabúdať. Spolupráca a komunikácia personálu spolu s blízkymi pacienta je veľmi dôležitá (Mojtová, 2008).

Dovolíme si tvrdiť, že človek potrebuje starostlivosť od viacerých odborníkov, ako to vieme z minulosti, kedy túto skutočnosť obzrejmila Cicely Saunderová. Primárnym dôvodom, prečo sa spolupráca viacerých členov tímu odporúča je fakt, že zdravotníci ako je lekár a sestra nedokážu naplniť všetky potreby umierajúceho človeka. Zdravotnícky personál sa dokáže postarať o pacientov fyzický stav, zmiernením bolesti za pomoci poskytnutia odbornej medicínskej pomoci, podaním vhodných liekov, chemoterapiami, ožarovaním či nastavením hormonálnej liečby. O sociálnu či duchovnú pohodu pacienta sa starajú sociálni pracovníci, psychológovia, duchovní či dobrovoľníci. Psychológ je profesionálny pracovník, ktorý pomáha pacientovi a jeho rodine sa lepšie orientovať v emóciách či v záťažových situáciách a sprevádza ich v žiali a smútku, ktorý zapríčinila strata blízkej osoby. Je empatický, počúva a podporuje pacienta a jeho rodinu. Snaží sa do záťažovej situácie vniesť pozitívne myšlienky (Gulášová, 2009).

Duchovní sa snažia rodinám umierajúcich vštípiť myslenie, že smrť je vykúpenie pre pacienta, ktorý trpí nevyliciteľným ochorením. Ďalším členom tímu je sociálny pracovník. Jeho úlohou je vedieť a predvídať aké zmeny správania môžu u pacienta nastať v dôsledku zmierňovania sa klienta so svojou zdravotnou prognózou. Stará sa o sociálnu a aj psychickú rovnováhu pacienta.

Poslednými členmi tímu sú dobrovoľní pracovníci či praktikanti. Dobrovoľníci či už v sociálnych zariadeniach alebo v hospicioch odohrávajú taktiež dôležitú úlohu. Ich spoločnosť v zariadeniach pomáha pacientom spojiť sa s vonkajším svetom, na základe toho, že venujú klientom svoj voľný čas. Dobrovoľníkmi sú zvyčajne mladí ľudia alebo študenti, ktorí vytvárajú v zariadení pozitívnu atmosféru. Harmónia v zariadení pozitívne vplýva nie len na pacientov ale aj na všetkých zamestnancov. Pacienti v dôchodkovom veku obľubujú spoločnosť mladých ľudí, častokrát im pripomínajú chvíle, kedy boli oni sami mladí. Taktiež mnohým seniorom pripomínajú dobrovoľníci či praktikanti ich vnúčatá.

Úlohou dobrovoľníkov je byť spoločníkom a poslucháčom pre klientov zariadenia, ktorí svojimi nezištnými aktivitami nie len pomáhajú druhým, ale i získavajú užitočné skúsenosti priamo z praxe. Okrem rozhovorov či trávenia voľného času s klientmi sa dobrovoľníci starajú o recepciu, záhradu či kvety v zariadení. Primárnou úlohou a poslaním každého člena multidisciplinárneho tímu v paliatívnej starostlivosti je naplňovať potreby klienta a dbať na dodržiavanie kvalitnej starostlivosti pre pacienta (Jankovský, 2007).

2 Význam sociálnej práce v paliatívnej a hospicovej starostlivosti

Úloha sociálneho pracovníka pri paliatívnej starostlivosti je zameraná na vytváranie sociálnej pohody nie len pre pacientov a ich príbuzných ale aj pre celý multidisciplinárny tím kolegov. Aktívne vykonáva starostlivosť o pacienta, ktorá je spojená aj s jeho sprevádzaním. Sprevádzaním máme na mysli aktívnu súdržnosť s pacientom v jeho posledných mesiacoch, týždňoch či dňoch života. Sociálny pracovník taktiež pomáha klientovi prijať zdravotné, sociálne a psychologické zmeny. Pomocná ruka je podaná aj rodine či príbuzným pacienta, ktorým sa snaží pomôcť vysporiadať sa s neľahkou situáciou. Sociálny pracovník zabezpečuje sociálne služby, poučuje a informuje pacienta či jeho rodinu o možných nárokoch využívania zdravotných pomôcok, peňažných sociálnych dávok poprípade sprostredkúva kontakt na iných špecialistov či na iné zariadenia (Macková, 2006).



Funkciou sociálneho pracovníka je byť oporou pre klienta a jeho rodinu. Cieľom sociálnej práce v paliatívnej starostlivosti je pomôcť klientovi pri ujasňovaní si myšlienok a priviesť ho k rovnováhe a harmónii života, ktorá vedie ku kvalite života. Kvalitu života si dokážeme vysvetliť ako subjektívny pocit spokojnosti, ktorý prejavujeme navonok svojim konaním. Životná vyrovnanosť a spokojnosť je prepojená so všetkými sférami osobnosti jedinca (Fryčová, 2019).

Porubčanová, 2002 tvrdí, že ak je človek vysporiadaný so svojim zdravotným stavom, je pravdepodobné, že dosiahne vysokú úroveň kvality života. Za dôležité považujeme spomenúť aj duchovnú pohodu pacienta. O túto líniu sa taktiež stará sociálny pracovník spolu s kňazom či s rehoľnými sestrami, ktorí sú pacientovi a jeho rodine oporou.

2.1 Špecifiká výkonu sociálnej práce v paliatívnej starostlivosti

Sociálna pomoc prináša a poskytuje pomoc osobám, ktoré sa ocitli v nepriaznivej životnej situácii. Začiatok sociálnej práce bádame v charitatívnych či nápravných činnostiach, ktoré vykonávali rehoľné sestry či dobrovoľné ženy v náboženských spolkoch. Dobrovoľníctvo má svoje počiatky nie len v kresťanskom učení, ale aj v demokratickej spoločnosti, ktorá uznáva rovnosť a hodnoty človeka (Mojtová, 2014).

Postupom času sa čoraz viac prehlbuje pomoc pre chorých a umierajúcich. Začalo sa poukazovať na potrebu poskytovania sociálnej a zdravotnej starostlivosti, ľuďom, ktorí boli na konci etapy života čo priviedlo spoločnosť začať si uvedomovať nevyhnutnosť poznania nároku, že každý človek má právo na dôstojné umieranie a smrť.

Novotová a Schimerlingová (1992) považujú sociálnu prácu za dôležitú činnosť ako vychádzať s ľuďmi a napomáhať im, na základe nadobudnutých odborných vedomostí a praktických skúseností. Cieľom sociálnej práce je upriamiť pozornosť na dodržiavanie etických zásad, ľudskú obetu a poskytnutie pomoci pre spoločnosť v záťažovej životnej situácii. Sociálna práca s umierajúcimi či s ťažko chorými ľuďmi je špecifická, odborná humánna činnosť pod vedením profesionálnych pracovníkov, ktorí sa starajú o sociálnu pohodu nie len pacienta ale aj o jeho blízkych (Smoleňová, 2008).

Sociálna práca sa v paliatívnej starostlivosti snaží naplňovať princípy holistického prístupu na špecializovanej úrovni kvality. Jej predmetom záujmu je sociálne zdravie klienta, ktorému napomáha prekonávať záťažovú situáciu. Sociálna práca uplatňuje metódu sociálnej pomoci zameranú na komplexné vnímanie a naplňovanie požiadaviek jedinca, rodiny či verejného alebo neverejného poskytovateľa sociálnych služieb.

Z minulosti vieme, že pomoc si ľudia poskytovali navzájom len na základe rodiny či priateľov dobrovoľne vykonávaním rôznych činností ako len ľudia medzi sebou vedeli. Schavel, Oláh a Derevjaníková, 2006 vo svojej publikácii tvrdia, že súčasné právo pomoci nabralo svoju právoplatnosť až v 20. storočí, kedy ľudia získali právo na dôstojný život, kde predstavuje hlavnú podstatu potreba človeka a nie obsah či forma.

ZÁVER

Každý z nás má obavu či strach z bolesti, ak už vo svojom živote zažil stratu blízkeho človeka. V súčasnosti existujú možnosti, pomocou ktorých dokážeme zmierňovať bolesť. Myšlienka paliatívnej a hospicovej starostlivosti sa zameriava na úctu nie len k životu ale



i k človeku, ktorého vníma ako jedinečnú bytosť. Uplatňuje právo na dôstojný život a právo na dôstojnú smrť. Paliatívna starostlivosť je určená pre ľudí, ktorí trpia nevyliciteľnou chorobou. Nepriaznivý zdravotný stav pacienta sa multidisciplinárny tím pracovníkov snaží zmiernovať a skvalitňovať do posledného okamihu života. Na záver by sme chceli poukázať na to, že každý človek potrebuje lásku a úctu od blízkeho človeka, ktorý mu bude oporou v neľahkej situácii.

Preto prosím nezabúdajme, že každý z nás vieme druhému človeku poskytnúť svoj čas a úprimnú komunikáciu. Dobrá komunikácia pozitívne vplyva na psychický stav a na kvalitu života.

„Každému z nás môže byť odpustené, že nemôžeme pacienta vyliečiť, ale nie to, že sme sa nepokúsili o zmiernenie jeho bolesti či utrpenia.“

H.W. Striebe.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ADAMICOVÁ, K., FETISOVOVÁ, Ž., MAŽGÚTOVÁ, A. 2010. *Sprevádzanie. Pacient, rodina a blízki v hospicovej starostlivosti*. In: Zborník z III. medzinárodnej konferencie pracovníkov v hospicovej starostlivosti v Martine. Hospice, o. z. v Martine, Martin 2010. 111 s. ISBN 80-89163-12

DANCÁK, P., LACA, P. 2011. *Spolupráca pomáhajúcich profesií v paliatívnej a hospicovej starostlivosti*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety, 2011. ISBN 978-80-8132-016-3

DOBRÍKOVÁ- PORUBČANOVÁ, P. a kol. 2005. *Nevyliciteľne chorí v súčasnosti. Význam paliatívnej starostlivosti*. Trnava: Spolok svätého Vojtecha, 2005. 280 s. ISBN 807162-581-7

FRYČOVÁ, L. 2019. Paliatívni péče by měla být jedním z lidských práv. 2019 [online] . [cit. 2020-11-10]. Dostupné na internete : <https://www.umirani.cz/clanky/paliativni-pece-by-mela-byt-jednim-z-lidskych-prav>

GULÁŠOVÁ, I. 2009. *Telesné, psychické, sociálne a duchovné aspekty onkologických ochorení*. Martin: Osveta, 2009. ISBN 978-80-8063-305-9

JANKOVSKÝ, J.: *Proměny povolání sociálního pracovníka*. In Sociální práce/Sociálna práca. Č. 4/2007, ISBN 1213-6204

MACKOVÁ, M. 2006. *Multidisciplinárni spolupráce. Role hospicového sociálního pracovníka v multidisciplinárním týmu*: Sborník z Odborné konference s mezinárodní účastí. Brno: Národní centrum ošetrovatelství a nelékařských zdravotnických oborů, 2006. ISBN 80-7013-437-2

MOJTOVÁ, M. 2008, 2010. *Sociálna práca v zdravotníctve*. Bratislava, SAP 2008,2010. 137 s. ISBN 978-80-89271-45-0

MOJTOVÁ, M. 2014. *Sociálna práca v hospicovej a paliatívnej starostlivosti*. Bratislava, SAP 2014. 120 s. ISBN 978-80-89607-20-4

PORUBČANOVÁ, P. 2002. *Nachádzanie zmyslu života cez utrpenie*. Vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou. Trnavská univerzita, Fakulta humanistiky



SEDLÁROVÁ, K. 2012. *Current palliative and hospice care in Slovakia*. In *Clinical Social Work Journal*, Vol. 4, No. 13, 2012 ISSN 2222-386X .

SCHAVEL, M.- OLÁH, M.- DEREVJANIKOVÁ, Š.: *Sociálna práca vo verejnej správe*. Trnava: Trnavská univerzita, fakulta zdravotníctva a sociálnej práce. 2006. 136 s. ISBN 80-8082-065-1.

SMOLEŇOVÁ, L. et al. 2008. *Vybrané kapitoly z paliatívnej starostlivosti*. 1.vyd. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2008. 98 s. ISBN 978-80-8082-197-5

SVATOŠOVÁ, M. 1995. *Hospice a umění doprovázet*. Praha: Ecco homo, 1995. 144 s. ISBN 80 – 902049 – 0 – 2



VÝZNAM ŠPORTU V ŽIVOTE ČLOVEKA SO ZDRAVOTNÝM ZNEVÝHODNENÍM

Erika ŠTANGOVÁ⁴⁶

Abstract

Sport can be understood as one of the leading forms of inclusion of people in society. Sports activities create a space for people to meet, exchange experiences, create social contacts, but they also learn to cope with the obstacles they encounter during their lives. The paper is a closer analysis of sport as one of the ways to socialize a person with disabilities in society. The paper has the character of a locally oriented study, in which the author used basic scientific procedures, mainly comparison and interpretation. The paper focused on the current state of knowledge. We can state that the interest in the issue of sports for people with disabilities is still growing. This is also indicated by the number of projects emerging dealing with the issue. One such project is the national project SME SI ROVNÍ, which we consider to be key in the development of sports activities for people with disabilities in Slovakia.

Key words: sport, disability, person with a disability, national projects

ÚVOD

Ak sa človek ocitne v sociálnej exklúzií, je izolovaný od spoločnosti a trpí nedostatkom sociálnych skúseností a kontaktov. Súčasná situácia športovísk športovým aktivitám ľuďom so zdravotným znevýhodnením bráni. Ďalšou komplikáciou, ktorá bráni ľuďom so zdravotným znevýhodnením venovať sa športovým činnostiam sú práve finančné prostriedky. Rodiny s členom so zdravotným postihnutím majú omnoho väčšie finančné náklady na bežný chod domácnosti. Človek so zdravotným znevýhodnením je často nezamestnaný a odkázaný len na prostriedky od štátu, ktoré často stačia len na základné potreby. V takejto situácii človek na voľnočasové aktivity ani nepomyslí. Zo skúseností vieme konštatovať, že ľudia so zdravotným znevýhodnením, ktorí sa venujú športovej činnosti majú väčšiu šancu zamestnať sa, založiť si rodiny aj s intaktnými partnermi. Vďaka športu sa môžu zapájať do spoločenského života a prispieť si k lepšej kvalite života. Aj vďaka tomu môžu časom zabudnúť aj na svoje zdravotné znevýhodnenie.

1 PROCES SOCIALIZÁCIE PROSTREDNÍCTVOM ŠPORTU

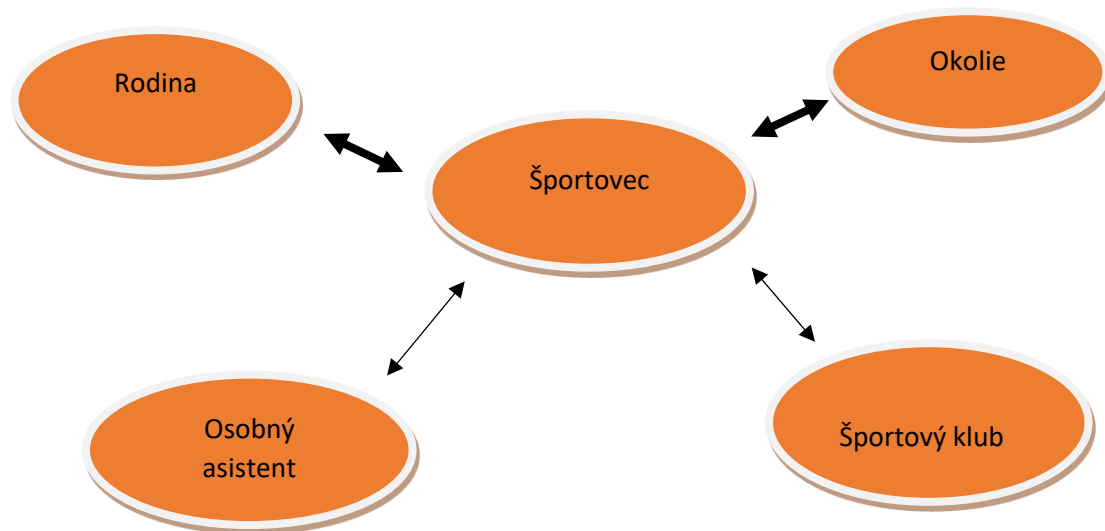
Jednou z popredných foriem socializácie je aktívna účasť človeka so zdravotným postihnutím v športe a teda prostredníctvom vybranej športovej alebo telovýchovnej činnosti. Hrouda, Rybová (2010) vymedzili konkrétne rehabilitačné a resocializačné účinky športu, ktoré

⁴⁶ Mgr. Erika Štangová, Katedra sociálnych služieb a poradenstva, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, E-mail: stangova.erika9@gmail.com

vyjadрили ako určité uzlové body, v ktorých zaznamenali premenu zo životnej na športovo-životnú dráhu žitia človeka. Motivácia k športovej činnosti sa mení v čase a v závislostiach od fáz života.

Športová činnosť nemá len zdravotný a relaxačný efekt, ale taktiež možnosť vytvárania sociálnych vzťahov a spoločenských kontaktov a podporuje záujem o zážitkové aktivity. Taktiež šport prispieva k socializácii človeka a to vo sfére súťaživosti a k adaptabilite sociálneho systému aj tým, že podporuje telesný blahobyt a funguje ako tlmiaci prostriedok agresie a napätia. Samozrejme vnímanie postoja k športu nesmie byť preexponované a nesmie viesť k poškodzovaniu zdravotného stavu, cieľom je vytvorenie zodpovednosti voči sebe a voči svojmu okoliu. Tým vieme dosiahnuť pozitívne zmeny vo vytrvalosti, v zlepšení výkonu či už pracovného alebo športového, ale tiež isté rozumné riskovanie a prekonávanie stresu. Pravidelné tréningy prispievajú k osobnému úspechu. Úspech či seberealizácia nepatria práve medzi pojmy, ktoré sa spájajú s osobami so zdravotným postihnutím. Ako uvádza Nicolaj a kol.(2012) človek so zdravotným postihnutím môže viesť vo všeobecnosti kvalitný a úspešný život, a to v prípade ak začne využívať a považovať za dôležité svoje silné stránky a neuspokojivú oblasť nebude považovať za dôležitú. Úspech je odrazom rozvinutého pocitu identity, ale taktiež interakčných procesov.

Obrázok č. 1: Interakčné procesy v športe



Zdroj: /Source: HALL, LINDZEY, 1997

Prostredníctvom športu sa formuje osobnosť človeka a vytvárajú sa dôležité hodnoty, akými sú solidarita, empatia, kolektívnosť a fair play. Rada Európy v roku 2000 uviedla, že je dôležité športu vyhradiť významné miesto v spoločnosti a rešpektovať jeho solidaritu, nakoľko je nesmierne dôležitá pri zachovaní sociálnej úlohy športu a taktiež pri možnostiach sociálneho začleňovania v športe a športom.

Labudová, Bardiovský (2011) zhrnuli fakty, ktoré sú potrebné pri plnení úloh socializácie v športe a prostredníctvom športu u osôb so zdravotným postihnutím:



- Ponúknutím širokého spektra športových a telovýchovných aktivít prispieť k tomu, aby sa s nimi človek so zdravotným znevýhodnením oboznámil, vyskúšal si ich a nadobudol o nich nové vedomosti a poznatky,
- Uvedomenie si faktu, že kontakt so športom nie je len behaviorálny efekt, ale taktiež afektívny a kognitívny,
- Vyberať vhodné druhy športov a športových disciplín, ktoré berú do úvahy obmedzenia vyplývajúce zo zdravotného postihnutia, ale taktiež berú do úvahy aj emocionálnu perspektívu,
- Akceptácia existujúcej interakcie medzi školou a rodinou, školou a športovým klubom, rodinou a športovým klubom,
- Vytvorenie priestoru pre média, aby mali špeciálny efekt na socializáciu športom.

Rozdiely, ktoré môžeme pozorovať pri možnostiach pre občanov bez zdravotných problémov, intaktných občanov a u občanov so zdravotným postihnutím majú vplyv procesy, ktoré sú spojené so socializáciou. Pre jednoduchšie znázornenie sme porovnanie spracovali do tabuľky.

Tabuľka 1 : Podmienky športovej činnosti u ľudí so zdravotným postihnutím a u intaktných občanov

Osoby so zdravotným postihnutím	Intaktní občania
Výber aktivít je značne obmedzený, nakoľko môže vyberať len športové činnosti, ktoré spĺňajú určité podmienky	Neobmedzená možnosť využívania športových aktivít
Obmedzené možnosti transportu na športovisko. Často iba za pomoci druhej osoby.	Nezávislí presun na športovisko
Športoviská s bezbariérovým prístupom sú dostupné v minimálnej miere	Športoviská sú dostupné bez problémov
Návšteva športoviska často závisí od inej osoby, špecifických podmienok.	Návšteva športoviska nezávislá od inej osoby.

Zdroj: Labudová, (2009)

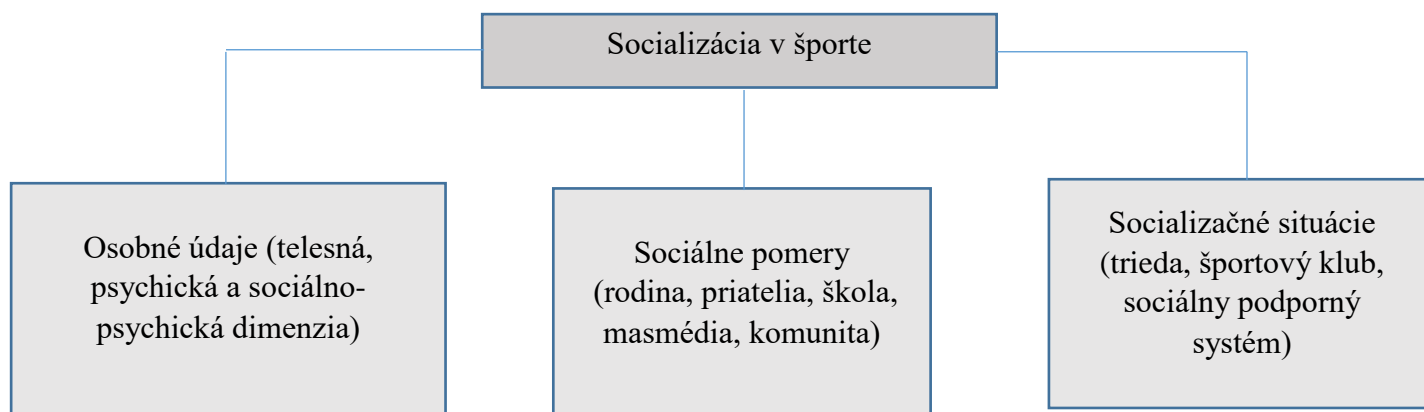
Považujeme za dôležité spomenúť pozitívny fakt a to, že v posledných rokoch sa začala rozvíjať dobrovoľnícka činnosť aj na rôznych úrovniach a druhoch športu. Richter (2006) ocenil práve vysoký sociálny aspekt práce dobrovoľníka v športovom klube. Veľké pozitívum vidí práve v ekonomickom, sociálnom a demokratickom dosahu.

Do cieľov sociálnej práce patrí aj vyhľadávanie ľudí zo znevýhodnených skupín, prevencia sociálnych problémov a zabezpečenie určitej formy pomoci, tak všetky tieto aspekty spĺňa aj šport. Preto môžeme aj športovú činnosť zaradiť medzi špecifické sociálne prostredie. Môžeme konštatovať, že úroveň socializácie ľudí so zdravotným znevýhodnením je závislá od úrovne vytvorenia a fungovania vzťahov s intaktnými športovcami. Pre Európsku komisiu pre vzdelávanie a kultúru sa sociálna inklúzia prostredníctvom športu stala jednou z hlavných priorit (Summary report, 2010).

Problémom, ktoré súvisia so socializáciou v športe sa zaoberalo Európske športové fórum (2010). Hlavným cieľom bolo skompletizovanie aktivít, ktoré by mali byť implementované a využívané na vyzdvihnutie potenciálu športu pri socializácii človeka do spoločnosti. Nová stratégia Európskej únie voči ľuďom so zdravotným postihnutím sa rozvíja na základe Dohovoru o ľudských právach OSN. Ide o jeden z prvých právnych, legislatívnych medzinárodných dokumentov, ktoré spomínajú vzťah k športu.

Ministri európskych krajín zodpovední za šport navrhli niekoľko priorít, ktoré by mali prispieť k postupnému riešeniu sociálnej inklúzie prostredníctvom športu a v športe (EU WORKING GROUP, 2010). Cieľom je vytvorenie rovnakých príležitostí pre všetkých. Tento proces je však závislý od historickej, sociálnej a politickej situácie v danej krajine. Treba brať na vedomie, že aj koncepty sociálnej integrácie, sociálnej inklúzie a sociálnej súdržnosti sú využívané v rôznych súvislostiach a s rôznymi riešeniami závislosti od jednotlivých krajín. Taktiež aj šport je závislý od štruktúry a tradície v politike a kultúre danej spoločnosti.

Obrázok 2 : Faktory ovplyvňujúce socializáciu v športe



Zdroj: Labudová, Bardiovský (2011)

Ako uvádza Repková a kol., (2003) pri práci s osobami so zdravotným postihnutím, ktorí sa rozhodli venovať športovej činnosti sa často stretávame s tzv. paradoxom zdravotného postihnutia. Tento paradox sa prejavuje tak, že aj napriek obmedzeniam, ktoré im spôsobuje zdravotné postihnutie pri bežných činnostiach a často sa stretávajú s diskrimináciou, tvrdia, že sú spokojní so svojou kvalitou života.

Považujeme za dôležité zdôrazniť možnosť zapojenia sa osôb so zdravotným postihnutím do aktívnej športovej činnosti, či už na výkonnostnej až vrcholovej úrovni. Šport je pre ľudí so zdravotným postihnutím významným prostriedkom rehabilitácie, readaptácie, resocializácie, integrácie až inklúzie. Sociálne vzťahy počas športovej činnosti sú predpokladom pre prekonanie sociálnych, názorových, náboženských a rasových predsudkov. Prostredníctvom interakcie s intaktnými športovcami sa budujú a udržujú sociálne vzťahy a kompenzujú sa dôsledky zdravotného postihnutia.



2 ROZVOJ ŠPORTU ZDRAVOTNE ZNEVÝHODNENÝCH NA SLOVENSKU

Športu osôb so zdravotným znevýhodnením sa venovali odborníci po celom svete. Vzniklo viacero organizácií a občianskych združení, ktorých cieľom bolo vytvoriť rovnaké podmienky pre všetkých občanov pri vykonávaní športových činností. V našom príspevku sme sa rozhodli v krátkosti popísať projekt, ktorý sa aktuálne vykonáva na území Slovenskej republiky. Národný projekt SME SI ROVNÍ začal v marci 2020, bude trvať 36 mesiacov a je realizovaný v rámci operačného programu Ľudské zdroje. Hlavným cieľom projektu je pilotné overenie inovatívneho systému sociálneho začleňovania ľudí so zdravotným znevýhodnením a to zriadením viacerých centier včasnej pomoci, poradenstva a pohybovej motivácie pri odchode zo zdravotníckych alebo rehabilitačných zariadení. Úlohou projektu je overiť efektívnosť fungovania inovatívneho systému včasnej pomoci a podpory pre osoby so zdravotným znevýhodnením, a to predovšetkým u osôb po náhlej zmene zdravotného stavu či už následkom úrazu alebo choroby. Túto podporu by chceli poskytovať prostredníctvom celoplošne vybudovaných regionálnych centier, ktoré budú mať za úlohu skvalitniť a zlepšiť prístup osobám so zdravotným znevýhodnením k systému poskytovaných služieb. Týmto krokom by sa vytvoril priestor pre jednoduchšie aktívne začlenenie do spoločnosti prostredníctvom Peer to Peer support (ide o pomoc, ktorá je poskytovaná osobám so zdravotným postihnutím zo strany osôb, ktoré tak isto majú určitý handicap. Tieto osoby sa v tomto projekte nazývajú tzv. motivátori). Národný projekt SME SI ROVNÍ stavia na výsledkoch predchádzajúceho národného projektu PARALELA, ktorý bol taktiež zrealizovaný Slovenským paralympijským výborom. V rámci projektu sa v roku 2015 vyškolilo 50 motivátorov z radov ľudí so zdravotným postihnutím a overilo sa tam fungovanie inovatívnej formy pomoci založenej na prístupe Peer to Peer support na klientoch rehabilitačného centra Kováčová. Vďaka poznatkom, ktoré v projekte nadobudli skompletizovali metodické a praktické základy pre vzdelávanie motivátorov a pre ďalší rozvoj uceleného systému pomoci, poradenstva a služieb motivácie osobám so zdravotným postihnutím prostredníctvom motivátorov.

Projekt bude realizovaný kombináciou motivácie k pohybu a motivácie k opätovnému spoločenskému a pracovnému uplatneniu s využitím pozitívnych osobných príkladov úspešného zapojenia sa paralympijských športovcov, tzv. motivátorov do života. Aj v rámci tohto projektu budú vyškolení 24 motivátori z radov osôb so zdravotným postihnutím, noví mentori pre motivátorov taktiež v počte 24 mentorov. Jednou z úloh je zriadenie centra metodologickej podpory pre motivátorov v teréne, vytvorenie regionálneho centra pri Národnom rehabilitačnom centre Kováčová a minimálne ďalšie tri regionálne centrá identifikované podľa potrieb ľudí so zdravotným postihnutím. V rámci projektu bude taktiež vypracovaná hodnotiacia štúdia, ktoré sa bude venovať efektívnosti inovatívneho systému centier včasnej podpory pre osoby so zdravotným postihnutím a jeho vplyvu na zefektívnenie už existujúceho systému služieb podpory aktívneho začleňovania. Štúdia bude taktiež obsahovať legislatívne úpravy, spracovanie medziročných výsledkov, ale najmä porovnanie s medzinárodnou praxou v tejto oblasti (Sme si rovni, 2020).



POĎAKOVANIE

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu FPPV 48-2020.

ZÁVER

Počet osôb so zdravotným postihnutím, ktorí sa rozhodli aktívne venovať športovej činnosti stále rastie. Predpokladáme, že táto aktivita tkvie v pochopení a v presvedčení o ich sociálnom, ale aj individuálnom konaní a je výsledkom sociálnej práce ako vedomej aktivity človeka. Sociálna exklúzia, čiže vylúčenie zo spoločnosti, spôsobuje v človeku depresiu, ktorá určitým spôsobom narúša životnú pohodu. Ako však tvrdia autori Bardiovský, Labudová (2010), osoby ktoré sa socializovali prostredníctvom športovej činnosti a zapojili sa do športových tréningov vykazujú vysokú dávku tolerancie, optimizmu a našli zmysel života. Touto skutočnosťou sa im podarilo vyvrátiť skreslenú domnienku verejnosti, že ľudia so zdravotným postihnutím nemôžu viesť kvalitný život ako intaktní občania.

POUŽITÁ LITERATÚRA

EURÓPSKA SOCIÁLNA CHARTA. 2000. [online] [cit. 2020. 10. 09] Dostupné na: <file:///C:/Users/2782992/Downloads/europska-socialna-charta-revidovana.pdf>

FOR HEALTH CARE PROVIDERS. 2020. [online] [cit. 2020. 09. 15] Dostupné na: <https://paralympic.ca/health-care-providers>

HALL, C. S., LINDZEY, G. 1997. Psychológia osobnosti. Bratislava : SPN, 1997

HROUDA, T., RYBOVÁ, L. 2010. Sport v životní dráze člověka s tělesným postižením. In Aplikované pohybové aktivity v teorii a praxi. 2010, roč. 1, č. 1, s. 56 – 61.

LABUDOVÁ, J. 2009. Zásady a obsah práce s telesným postihnutím. In Labudová, J., Vajeziková, S. Športová činnosť pri poruchách orgánov opory a pohybu. Bratislava: SZ RTVŠ, s. 65 – 70. ISBN 978-80-8113-020-5.

LABUDOVÁ, J., BARDIOVSKÝ, M. 2011. Socializácia v telovýchovnom procese. In Labudová, J. a kol. Integrácia v telesnej výchove a športe. Bratislava : UK FTVŠ, 2011, s. 36 – 41.

NIKOLIC, E.A., a kol. 2012. Social functioning and quality of disabled people. In: Journal of Society for development in new net environment in B&H. roč.6, č.7, s. 2494-2501. e-ISSN: 1986-8103.

REPKOVÁ, K., POŤÁR, L., ŠOLTÉS, L. 2003. Zdravotné postihnutie v kontexte novodobej sociálnej politiky. Informačná kancelária Rady Európy v Bratislave. 2003. ISBN 80 – 89141 -03 – X.



RICHTER, CH. 2006. The Societal Role of Sport. Consultation Conference with the European Sport movement on the Role of Sport in Europe. Brussels, 29 . 30. June 2006.

SME SI ROVNI. 2020. Základné informácie o projekte. [online]. [cit. 2020. 10. 11] Dostupné na: <file:///C:/Users/2782992/Downloads/Základné-informácie-o-projekte.pdf>

SUMMARY REPORT. 2010. European Commission. Education and Culture EU Work Group. Social Inclusion and Equal Opportunities in Sport. 2010.

SOCIÁLNE VEDY Z PERSPEKTÍVY MLADÝCH VEDECKÝCH PRACOVNÍKOV V.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

Editori:

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

doc. Mgr. Daniel Klimovský, PhD.

Mgr. Natália Brovina Mulinová

Technické spracovanie a zostavovateľské práce:

Mgr. Natália Brovina Mulinová

Vydavateľ:

Fakulta sociálnych vied

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Bučianska 4/A, 917 01 Trnava

Slovenská republika

Elektronická publikácia/CD

Prvé vydanie, 2021

Počet strán: **374**

ISBN 978-80-572-0167-0

© Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021